

Rudolph, Hedwig

Research Report — Digitized Version

Finanzierungsaspekte der Bildungsplanung dargestellt am Beispiel des Schulsystems in Bayern

Studien und Berichte / Max Planck Institut für Bildungsforschung, No. 15

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rudolph, Hedwig (1969) : Finanzierungsaspekte der Bildungsplanung dargestellt am Beispiel des Schulsystems in Bayern, Studien und Berichte / Max Planck Institut für Bildungsforschung, No. 15, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122933>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

**Institut für Bildungsforschung
in der Max-Planck-Gesellschaft**

15

Studien und Berichte

**Hedwig Rudolph
Finanzierungsaspekte der
Bildungsplanung
dargestellt am Beispiel
des Schulsystems in Bayern**

Berlin 1969

INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG
IN DER MAX - PLANCK - GESELLSCHAFT
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTEN E. V.

Hellmut Becker

Friedrich Edding Dietrich Goldschmidt Saul B. Robinsohn

STUDIEN UND BERICHTE

In dieser Reihe veröffentlicht das Institut Beiträge zur Bildungsforschung, die als Dokumentation oder Vorarbeit gedacht sind oder aus technischen Gründen in der vorliegenden Form und nicht im Buchdruck erscheinen.

Bestellungen an die Verwaltung des Instituts, 1 Berlin 31, Blissestr. 2, bei gleichzeitiger Überweisung von DM 10,-- auf das Konto Nr. 91/588 der Sparkasse der Stadt Berlin West.

Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Zustimmung des Instituts gestattet.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	VIII
1. Planung als politische Kategorie	1
2. Aspekte der Planung	3
2.1 Verfahren zur rationalen Problemlösung	3
2.2 Organisationsform	5
2.3 Planungsaktivitäten	10
2.3.1 Zielfindung	11
2.3.2 Programmierung	12
2.3.3 Durchführung des Planes	14
2.3.4 Kontrolle	15
2.4 Dimensionen der Schul- und Bildungsplanung	18
2.4.1 Schulwesen als gesellschaftliches Subsystem	18
2.4.2 "Bildungsplanung" in Bayern	21
3. Finanzwirtschaftliche Aspekte der Planung	26
3.1 Umfang des Budgets als Indiz öffentlicher Einflusssphäre	27
3.1.1 Allgemein	27
3.1.2 Implikationen der öffentlichen Finanzierung für die Struktur des Schul- und Bildungssystems	29
3.2 Rationale Budgetgestaltung mittels Planung	30
3.2.1 Abstimmung der Anforderungen verschiedener Ressorts	32
3.2.2 Operationalisierung im Hinblick auf Durchführung	35
3.3 Zentralisierung - Dezentralisierung	37

IV

	Seite	
3.3.1	Allgemein	37
3.3.2	Schulsystem	40
3.4	Finanzplanung und kommunale Selbstverwaltung	45
3.5	Die Einflüsse von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenstrukturen auf die Planbarkeit	48
3.5.1	Aufgaben / Ausgaben	49
3.5.1.1	Allgemein	49
3.5.1.2	Schulsystem	50
3.5.2	Einnahmen	63
3.5.2.1	Steuern	65
3.5.2.2	Gebühren und Beiträge	70
3.5.2.3	Rücklagen und Schulden	71
3.5.2.4	Finanzausgleich	78
4.	Rückblick und Ausblick	92
4.1	Zusammenfassung	92
4.2	Änderungsvorschläge	98
Anhang		109
Literaturverzeichnis		137

<u>Tabellen im Text</u>	Seite
1: Anteil von Zentralregierung (Bund/Reich), Ländern und Gemeinden an den Gesamtausgaben für Bildung in v.H.	40
2: Öffentliche unmittelbare Ausgaben für Schulen in Bayern nach Schularten 1952 und 1962 (in 1.000 DM und Index 1952 = 100)	56
3: Staatliches und kommunales Steueraufkommen in Bayern nach Gebietskörperschaften 1963-1965 (in Mill. DM)	69

Graphiken im Text

1 a): Unmittelbare Schulausgaben der Gemeinden/Gv in Bayern 1952-1962 (Index: 1952 = 100)	53
1 b): Kommunale Schulausgaben in Bayern nach Gebietskörperschaften 1951-1962 (in Mill. DM und v.H.)	53
2: Unmittelbare kommunale Schulausgaben in Bayern nach Schularten 1950, 1957, 1962, 1964 und 1965 (in Mill. DM)	54
3: Staatliche und kommunale unmittelbare Ausgaben für Schulen in Bayern nach Ausgabearten 1952, 1955, 1958 und 1962 (in Mill. DM)	59

<u>Matrizen im Anhang</u>	Seite
Erläuterungen zu den Matrizen 1 bis 3	110
1: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Volksschulen in Bayern	115
2: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Realschulen und Gymnasien in Bayern	116
3: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Berufsschulen in Bayern	117
4: Finanzausgleichsbeziehungen in Bayern	118

Übersichten im Anhang

Finanzstatistische Probleme	119
1: Schulverwaltung und Schulaufsicht in Bayern	121
2: Öffentliche Ausgaben für Schulen in Bayern nach Ausgabearten und Gebietskörperschaften 1952-1962 (in 1.000 DM)	122
3: Unmittelbare kommunale Schulausgaben in Bayern nach Schularten 1950-1965 (in 1.000 DM)	123
4: Anteile der unmittelbaren Schulausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Bayern an deren jeweiligen Gesamtausgaben 1951, 1956, 1962 und 1964	123

VII

	Seite
5: Kommunale Schulausgaben in Bayern nach Gebietskörperschaften 1951-1954, 1956, 1959 und 1962 (in Mill. DM, Index: 1951 = 100 und v.H.)	124
6: Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden (nach Größenklassen) und der Gemeindeverbände für Schulen in Bayern 1964 (DM/Einwohner)	125
7: Durchschnittliches monatliches Anfangsgrundgehalt der Lehrer nach Schularten in Bayern 1961-1966 (in DM, Index: 1961 = 100)	126
8: Finanzierung der öffentlichen Investitionen für Schulen in Bayern im Zeitraum von 1955 bis 1964 (in Mill. DM)	127
9: Allgemeine Finanzmittel des Landes und der Gemeinden/Gv 1962-1964 (in Mill. DM)	128
10: Steuereinnahmen der Gemeinden und Landkreise in Bayern 1950, 1956, 1962 und 1965 nach Regierungsbezirken (in Mill. DM) und jeweilige Anteile der Realsteuern	129
11: Art der Schulden und Schuldendienst für Schulen der Verbände mit kommunalen Aufgaben am 31. 12. 1965 in Bayern (in 1.000 DM)	130
12: Zuweisungen von Land und Bund an Gemeinden/Gv in Bayern nach Gebietskörperschaften 1950, 1956, 1962 und 1964 (in DM/Einwohner)	131
13: Bundes- und Staatszuschüsse für Schulen	132
14: Zuweisungen der Gebietskörperschaften zu den kommunalen Gesamtausgaben für Schulen in Bayern 1950, 1957, 1962, 1964 und 1965 (in 1.000 DM)	136

V o r w o r t

Neuere Erkenntnisse der Sozialwissenschaften legen es nahe, gesellschaftliche Gesamtheiten als Systeme zu begreifen und entsprechend zu analysieren. Dies ermöglicht es, die oft sehr komplexen Interdependenzen innerhalb solcher Gesamtheiten und zwischen ihnen besser in den Griff zu bekommen. Vertiefte Einsichten in Systemstrukturen und -funktionen lassen umfassendere Analysen und neue Methoden der Steuerung unumgänglich erscheinen. Das gilt auch für das Bildungswesen.

Im Prinzip besteht über die Notwendigkeit des Planens auch auf diesem Gebiet heute weitgehende Übereinstimmung. Die Praxis ist leider von Planrationalität durchweg noch weit entfernt. Es fehlen die Konzepte, die Transparenz der Ausgangssituation, die Konsistenz der Programme, die Techniken der Ausführung, die Methoden der Erfolgskontrolle und nicht zuletzt die zur Behebung all dieser Mängel nötigen, für Planung kompetenten Kräfte.

Daß dies so ist, warum dies so ist und in welchen Richtungen Verbesserungen zu suchen sind, wird in der folgenden Untersuchung, ohne Vollständigkeit und Endgültigkeit anzustreben, einleuchtend dargelegt. Sie gibt einleitend einen knappen Beitrag zur Planungstheorie und läßt dabei das Bildungswesen als ein Subsystem der Gesellschaft erkennen, das nur im Zusammenhang mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen verstanden und geplant werden kann. Ihr Hauptinteresse gilt den Finanzierungsaspekten. Oft haben Bildungsplaner bisher an der Realität vorbeigeplant, weil sie nicht in ihre Pläne einbezogen, wie die Verwirklichung ihrer Konzepte durch Finanzierungsentscheidungen und durch die Praktiken der Finanzierung bestimmt sein würde. Diese Unkenntnis machte und macht weiterhin die Finanzierung

oft zu einem nahezu unkontrollierten, limitierenden und den intendierten Sinn verändernden Faktor.

Die Untersuchung konzentriert sich auf das Beispiel des Schulwesens in Bayern. Wieweit die in diesem Lande vorgefundenen Verhältnisse repräsentativ sind für die übrigen Länder in der Bundesrepublik, läßt sich mangels genügender Vorarbeiten nicht beurteilen. Es kann jedoch die Vermutung ausgesprochen werden, daß bei allen Unterschieden, die ein umfassender Vergleich erkennen lassen würde, die Kritik, die hier Bayern betrifft, im wesentlichen auch für die anderen Länder gilt. Bildungsplanung, wie sie dieser Untersuchung als Ziel vorschwebt, ist überall erst in den Anfängen.

Die zuständigen bayerischen Behörden haben teils mit verständlichem Zögern, aber schließlich doch mit insgesamt erfreulicher Kooperationsbereitschaft diese Arbeit unterstützt. Der Gewinn an Information und Einsicht, den sie aus dem Resultat gewinnen können, dürfte ihnen ihre Mühe jetzt als lohnend erscheinen lassen.

Auch namens der Autorin sei allen, die ihr behilflich waren, aufrichtig gedankt. Diese Dankesschuld besteht gegenüber vielen Dienststellen der staatlichen Verwaltung, insbesondere gegenüber dem Ministerium für Unterricht und Kultus, ferner gegenüber dem Bayerischen Städteverband.

1. Planung als politische Kategorie

Die Diskussion um "Planung", insbesondere im öffentlichen Bereich, hat in der Bundesrepublik im Laufe der letzten Jahre einen bemerkenswerten Wandel erfahren¹: ursprünglich unter Assoziation an "Verplanung" und an kaum wünschenswerte Zustände in Zentralverwaltungswirtschaften verteufelt, sieht man - je länger, je deutlicher - auch die potentiellen Vorteile des Planens. Was immer man darunter versteht, die Hoffnungen gehen dahin, daß man durch Planung Inkonsistenzen früher feststellen, suboptimale Lösungen von vornherein ausscheiden und damit insgesamt die verfügbaren Ressourcen besser nutzen könne. Hinzu kommt jedoch offenbar noch ein weiterer Gesichtspunkt: Maßnahmen, die als Teil eines "Planes" ergehen, scheinen objektiver als andere. Dem der Planung innewohnenden angeblichen Sachzwang beugt man sich leichter als Anordnungen, in die persönliches Ermessen in nachträglich nur schwer kontrollierbarem Ausmaß eingeht. An dieser Stelle wird deutlich, daß Planung Konsequenzen auch und gerade für das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zeitigt².

Diese Interdependenzen sollen jedoch im folgenden allenfalls gelegentlich gestreift werden. Die Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf Voraussetzungen, Funktionen und Folgen staatlicher Planung im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei soll "Planung" im Anschluß

¹ Vgl. Lenk, K.: "Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion in der Bundesrepublik"; in: Politische Vierteljahresschrift, 7. Jg., 1966, S. 364-376.

² Vgl. dazu Habermas, J.: "Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'"; in: Merkur, 22. Jg., 1968, S. 591-611.

an Habermas¹ als "zweckrationales Handeln zweiter Stufe aufgefaßt werden: sie zielt auf die Errichtung, Verbesserung oder Erweiterung der Systeme zweckrationalen Handelns selbst". Die Notwendigkeit dazu ergibt sich um so dringlicher, je umfangreicher und vielfältiger die Bereiche sind, die aus privatrechtlicher Verfügungsgewalt auf die öffentliche Hand übergehen oder von ihr usurpiert werden. Besondere Probleme erwachsen aus der Tatsache, daß nicht alle Interessen miteinander kompatibel sind, daß aber andererseits die Kenntnisse über Funktion und jeweils noch tragbaren Umfang partieller Widersprüche innerhalb des Gesamtsystems äußerst dürftig sind.

Von den verschiedenen, funktional gleichwertigen Möglichkeiten, die der öffentlichen Hand zur Konzeption und Durchsetzung rationaler politischer Maßnahmen zur Verfügung stehen, werden im folgenden hauptsächlich die Finanzierungspraktiken behandelt. Wenn als sachliche Abgrenzung das öffentliche Schulsystem gewählt wurde, so liegt dem die Überlegung zugrunde, daß in diesem Bereich traditionelle Vorurteile gegen eine rationale Analyse den objektiven, theoretischen wie praktischen Schwierigkeiten etwa die Waage zu halten scheinen. Regional fiel die Wahl auf das Bundesland Bayern, weil in einem Zentrum wirtschaftlichen Wachstums besonderes Gewicht gerade auch dem Schulsystem zukommen sollte.

¹ Habermas, J.: a.a.O., S. 591

2. Aspekte der Planung

2.1 Verfahren zur rationalen Problemlösung

Ein Großteil der Kontroversen in der gegenwärtigen Planungsdiskussion hat semantische Ursachen: Die Meinungsverschiedenheiten beruhen auf unterschiedlichen Begriffsdefinitionen der Kontrahenten.

Wenn wir in den folgenden Ausführungen von der genannten allgemeinen Definition der Planung als "Errichtung, Verbesserung oder Erweiterung der Systeme zweckrationalen Handelns" ausgehen, so sind dabei wiederum zwei Aspekte zu unterscheiden. "Planung" bezeichnet danach einerseits eine besondere Art der Problemdefinition und -lösung, andererseits eine diesen Intentionen förderliche Verfahrens- und Organisationsart. Zu beiden Gesichtspunkten scheinen vorab einige Bemerkungen sinnvoll, ehe wir uns den besonderen Fragen der Planung im Schulsystem und hier insbesondere deren finanzwirtschaftlichen Aspekten zuwenden.

Planung eines Bereiches erfordert seine Gestaltung im Vorgriff auf die Zukunft, besteht also in einem "mapping out of possible futures"¹, wobei sich das "possible" auf den für Entscheidungen und Aktionen überhaupt zugänglichen Bereich bezieht². Das setzt voraus, daß die Entscheidungsträger am Wissen über die Zukunft beteiligt sind³.

¹ Gordon, T. J. und Helmer, O.: Report on a Long-Range Forecasting Study, c.O., September 1964, S. 1.

² Vgl. Flechtner, H.-J.: Grundbegriffe der Kybernetik, 2. Aufl., Stuttgart 1967, S. 29, und Eide, K.: "Organization of Educational Planning"; in: Adams, D. (Hrsg.): Educational Planning, Syracuse, N.Y., 1964, S. 80.

³ Vgl. Ellwein, T.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 133.

Hierin liegt ein erstes Problem: Ungeachtet des "Informationsmonopols" der Regierung (statistische Ämter), partizipieren die Politiker am Wissen um die Zukunft allenfalls indirekt. Sie können weder in Form von Prognosen die Zukunft diagnostizieren noch in Utopien Bilder jener Zustände entwerfen, "die durch zielbewußtes Handeln herbeigeführt werden können"¹, noch gar in Form der Planung einen "Entwurf der rationalen Direktiven des Handelns (ausarbeiten), das der Verwirklichung der Utopie dient"². Planung wird - je länger, je mehr - zu einer Domäne von Experten. Diese Verwirklichung ist um so folgenschwerer, als im Verlaufe des Prozesses, der dem Aufzeigen der Entscheidungsmöglichkeiten gegenüber dem Politiker vorausgeht, die Entscheidung bereits weitgehend vorweggenommen wird. "Wie sie (die Planer, Einfügung des Verfassers) so auf die politischen Instanzen bezogen werden können, daß einerseits überhaupt politische Führung möglich bleibt und andererseits bestimmte Beteiligungsvorstellungen, die in der Demokratie unverzichtbar sind, nicht gänzlich zur Schimäre werden, ist als Frage letztlich noch unbeantwortet"³.

Die Behauptung, Planung enge die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Politikers sowohl im Hinblick auf Ziele als auch auf Mittel ein, trifft insofern zu, als er in diesem Falle dem "Zwang" zu zweckrationalem Handeln unterliegt. Ohne Planung scheint uns der Politiker jedoch kaum "freier"; entstammen doch die Informationen, auf die er seine Entscheidungen gründet, einem Kommunikationsnetz, dessen Selektionskriterien und Rationalität kaum überprüfbar sind⁴.

¹ Picht, G.: Prognose, Utopie, Planung, Stuttgart 1967, S. 14.

² Ebenda, S. 16.

³ Ellwein, T.: a.a.O., S. 144.

⁴ Vgl. Downs, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 214, und Zundel, R.: "Wer plant die Planung in Bonn?"; in: Die Zeit, Nr. 45 vom 10. 11. 1967, S. 9.

2.2 Organisationsform

Die Vermutung, daß neue Erkenntnisse über die Beziehungen zwischen Gesellschaft und den sie konstituierenden Individuen die Notwendigkeit tiefgreifender institutioneller Änderungen nach sich ziehen¹, ist um so realistischer, als die gegenwärtigen politischen und gesellschaftlichen Strukturen nicht im Hinblick auf Planung organisiert sind.

D'Arcy Thompons These, jede Organisation habe eine obere Grenze ihrer Größe, jenseits deren sie nicht funktionsfähig sei², kann so interpretiert werden, "daß ab einer bestimmten Größe jede Organisation eine andere Struktur haben muß"³. Unter Planungsaspekten ist dieses Problem um so wichtiger, als es eng mit der Frage des Informationsflusses zwischen den verschiedenen Ebenen der Entscheidungshierarchie zusammenhängt. Zur Analyse und Kritik der historisch überkommenen Institutionen wählen wir das Modell des Regelkreises⁴.

Voraussetzung für die Inangriffnahme der Planung ist zuerst und vor allem eine artikuliert Zielfunktion. Sie sollte samt ihren speziellen Ausprägungen für die verschiedenen Teilgebiete so operationalisiert sein, daß der Grad ihrer Realisierung gemessen werden kann⁵. Bislang existieren dies-

¹ Vgl. Couffignal, L.: Kybernetische Grundbegriffe, Baden-Baden 1962, S. 54 f.

² Zitiert nach Wiener, N.: Kybernetik, Düsseldorf, Wien 1963, S. 214 f.

³ Lang, E.: Staat und Kybernetik - Programme zu einer Lehre vom Staat als Regelkreis, Salzburg, München 1966, S. 47 f.

⁴ Zur Problematik der Übertragung des Musters selbstgeregelter Systeme zwecks entsprechender Einrichtung sozialer Systeme vgl. Habermas, J.: a.a.O., S. 610.

⁵ Vgl. auch zum folgenden Mayntz, R.: Soziologie der Organisation, Hamburg 1963, S. 44.

bezüglich allenfalls "unbestimmte Gesetzesbegriffe... wie der programmatische Ansatz für die Verankerung des Gemeinwohls in Art. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern¹: 'Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl'". Für unsere Fragestellung ist die Tatsache wichtig, daß zwischen der Zielsetzung einer Organisation und ihrer Struktur ein enger Zusammenhang besteht, jedenfalls solange man das zu Erstrebende nicht lediglich an dem im Rahmen des bestehenden Systems Erreichbaren bemißt². Zu bedenken ist allerdings, daß auch die Zielsetzungen nicht sakrosankt sind, sondern entsprechend eventuellen Änderungen in den Voraussetzungen revidiert werden können und müssen³. Mit dem Ziel wandelt sich die jeweils optimale Organisationsstruktur, ohne daß beide sich gegenseitig determinieren.

Als wesentliche Aspekte zur Charakterisierung von Organisationsstrukturen seien im folgenden der Grad der Formalisierung, die Kommunikations- und die Autoritätsstruktur skizziert.

Der Grad der Formalisierung bestimmt sich nach dem Ausmaß, in dem die innerhalb der Organisation auszuübenden Funktionen "durch organisatorische Dauerregelungen anstatt durch Disposition und Improvisation bestimmt werden"⁴, das heißt

¹ Lang, E.: a.a.O., S. 88.

² Vgl. Mayntz, R.: a.a.O., S. 79 f.

³ Von diesen sinnvollen und notwendigen Anpassungen zu unterscheiden ist die Maßnahme, die das Ziel einer Organisation dem anpaßt, was unter den bestehenden Bedingungen oder auf dem Wege des geringsten Widerstandes erreicht werden kann, die Norm also dem tatsächlichen Ergebnis annähert und nicht umgekehrt. Vgl. dazu Mayntz, R.: a.a.O., S. 45.

⁴ Vgl. Mayntz, R.: a.a.O., S. 86.

danach, wieweit für relevante Rollenausschnitte bestimmte Verhaltenserwartungen institutionalisiert sind¹. In der Verwaltung dürfte dies in relativ hohem Maße möglich, notwendig und auch tatsächlich realisiert sein. Die Untersuchung der diesbezüglichen Verhältnisse in den Behörden wird allerdings erschwert durch den Umstand, daß Organisationspläne in vielen Verwaltungen fehlen, Arbeitsablaufskizzen so gut wie unbekannt sind und von den Vorschriften abweichende faktische Strukturen "offiziell" nicht existieren. Allerdings verbietet sich die ausschließliche Strukturierung einer Organisation nach dem Zweck-Mittel-Schema schon deshalb, weil die Voraussetzung dafür, nämlich eine dem Denkmodell der vollkommenen Konkurrenz entsprechend geordnete Umwelt, in der Realität nie erfüllt ist².

Die Kommunikationsstruktur ist von grundlegender Bedeutung für den Bestand und das erfolgreiche Funktionieren einer Organisation. Die Informationen sind gleichsam die Lenkungsmedien: informierend, initiierend und korrigierend. Das Kommunikationsnetz ist durch "Stellen" strukturiert, deren Funktion darin besteht, Informationen so zu verarbeiten, daß sie für die nächstfolgende Stelle brauchbar sind; das bedeutet bei Übermittlung an übergeordnete Stellen Aggregation, an untergeordnete Stellen Detaillierung³. Diese Tatsache ist bei der Bemessung der vertikalen Kommunikationskapazität zu berücksichtigen.

¹ Vgl. Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 27.

² Ebenda, S. 78 f.

³ Ebenda, S. 210.

Der Ansicht von Hufner und Naumann, die Aggregation komme einem Informationsverlust gleich, kann nicht gefolgt werden. Vgl. Hufner, K. und Naumann, J.: "Bildungsplanung - kritisch betrachtet"; in: WWI-Mitteilungen, Bd. 20, 1967, S. 204-208, hier besonders S. 206.

Unter Kommunikationsaspekten wäre die Frage der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Entscheidungen in Organisationen neu zu durchdenken. Mit zunehmender Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen dem System und seiner Umwelt wachsen die Anforderungen an Umfang und Qualität der notwendigen Informationen. Damit sind die Voraussetzungen für ein zentralisiertes Informationsnetz gegeben¹. Politische Führung und Kontrolle ist zudem nur möglich bei "Zentralisierung der Entscheidungsfunktionen und Verantwortung auf relativ wenige aber greifbare Spitzen in (der) Hierarchie"². In der Tendenz liefe das auf immer stärkeres Heranrücken der Informationsquellen an die Entscheidungszentren und ein wachsendes Abrücken der ausführenden Stellen von letzteren hinaus³. Neumarks⁴ Behauptung, das Niveau von Regierung und Bürokratie steige nicht eo ipso von den Gemeinden zu den Ländern und von diesen zum Zentralstaat, widerlegt diese These nicht; sie weist allenfalls auf eine - wie zu vermuten - nicht planungsadäquate Struktur bei bestehenden Verwaltungsorganisationen hin.

Kommunikations- und Autoritätsstruktur überlappen sich insofern, als Befehle und Anordnungen eine Sonderform der Kommunikation darstellen⁵. Dabei laufen Anweisungen nicht notwendig nur über vertikale Kommunikationsbahnen. Ein Vorgesetzter kann auch Informationen von Dritten bezeichnen,

¹ Vgl. Luhmann, N.: a.a.O., S. 200.

² Ellwein, T.: a.a.O., S. 188.

³ Vgl. Simon, H. A.: Das Verwaltungshandeln, Stuttgart 1955, S. 100.

⁴ Vgl. Neumark, F.: "Probleme und Aspekte einer Finanzreform"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. VII-XVI, hier besonders S. XIV.

⁵ Vgl. Mayntz, R.: a.a.O., S. 90.

die wie seine eigenen befolgt werden müssen¹. Ohnehin wäre es naiv, wollte man Organisationspläne "als Index für das faktische Kommunikationswesen" ansehen oder die Kompetenzrangfolge als Skala der tatsächlichen "Machtverhältnisse"².

Abgesehen davon, daß die Verwaltungsorganisation in irgendeiner Form notwendig in den mit öffentlicher Planung verbundenen vielschichtigen Informationsprozeß eingegliedert werden muß, erhebt sich die Frage, ob die Gesamtheit der Planungsaktivitäten der Verwaltung als neue Aufgabe übertragen oder ob dafür besondere Stellen geschaffen werden sollten. Hier können nur einige Bemerkungen zu den verschiedenen möglichen Normen der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik, wie sie sich bei Planung zu vollziehen hat, beigesteuert werden³.

Die Aufstellung von Planungsmodellen durch Verwaltungsbeamte ist nicht unbedenklich, weil Planung etwas grundsätzlich anderes intendieren (und erreichen) muß als "die Verwirklichung der in Gesetzen niedergelegten Rechtsprinzipien", wie sie sich als Aufgabe der Verwaltung darstellt⁴.

¹ Vgl. Luhmann, N.: a.a.O., S. 98.

² Ebenda, S. 273.

³ Vgl. zum folgenden Preuß, U. K.: "Wissenschaftspolitik und Planung"; in: Blätter für die deutsche und internationale Politik, Bd. 11, 1966, S. 59-74, hier besonders S. 60-69.

⁴ Diese Feststellung kann zumindest im Hinblick auf den bislang üblichen Ausbildungsgang und -stand der Beamten nicht widerlegt werden. Daß es sich dabei um ein immer drängenderes Problem der personalen Infrastruktur in der Verwaltung handelt, ist ebenfalls unumstritten. Vgl. für viele Neumark, F.: "Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft"; in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Berlin 1967, S. 173-205, hier besonders S. 183, 192 und 197.

- Das englische System der "committees" für bestimmte Schwerpunkte erliegt allzu leicht der Gefahr der Partialanalyse, zudem fehlt ihm die Kontinuität und damit der Kontakt mit dem betreffenden Bereich.
- Die französische Form der "planification" kann schwerlich dem Vorwurf der Technokratie entgehen, neigt sie doch allzu leicht dazu, die Ziele an das technisch Mögliche anzupassen.
- Planung, die das Attribut "demokratisch" rechtfertigt, müßte sich mithin darstellen als ein kontinuierlicher Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. In welcher organisatorischer Form Planungsfunktionen optimal erfüllt werden, kann nicht abstrakt und ein für allemal bestimmt werden, sondern hängt entscheidend von der politischen Gesamtsituation ab¹. Im übrigen mag die Institutionalisierung einer Planungsbehörde in einem bislang wenig "planungsmotivierten" System als Motor für Änderungen wirken. Allerdings: "Das sicherste Mittel, eine Planungsgruppe zur Erfolglosigkeit zu verurteilen, besteht darin, sie ohne Kontakt zu operativen Abteilungen als reines Denkkzentrum einzurichten"².

2.3 Planungsaktivitäten

Innerhalb des Planungsprozesses kann man zum Zweck der Analyse verschiedene Aktivitäten differenzieren, die aufeinander aufbauen, aber nicht notwendig eine chronologische Folge darstellen: Zielfindung, Programmierung, Durchführung und Kontrolle mit eventueller Revision des Planes.

¹ Vgl. auch zum folgenden Eide, K.: a.a.O., S. 70 und 79.

² Zundel, R.: a.a.O., S. 9, und International Institute for Educational Planning (UNESCO): Educational Planning: An Inventory of Major Research Needs, Paris 1965, S. 11.

2.3.1 Zielfindung

Grundlage jeder Planung ist eine Zielfunktion, auf die hin alle Schritte ausgerichtet werden. Dabei erweist sich die Auffassung, daß die Zielsetzung außerhalb des Planungsprozesses liege und eigentlich gar nicht Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung sein könne, als nur bedingt richtig¹: Innerhalb eines gegebenen Systems A_0 kann das Ziel zwar nur unter den möglichen und erreichbaren Zuständen von A_0 ausgewählt werden, aber die Planung sollte sich nicht von mehr oder weniger zufälligen, historisch bedingten Institutionen, Wertungen und Verhaltensweisen tyrannisieren lassen². Die Struktur des Systems kann und soll durchaus in Frage gestellt werden³. "Fortentwicklung des Bestehenden kann unter Umständen das Gegenteil von Planung bedeuten und das Gegenteil von plan- also sinnvoller Zukunftsbewältigung bewirken"⁴.

Für die Festsetzung bzw. Änderung von Zielen bedarf es der Informationen - und zwar in der Ausgangssituation - darüber, ob die vermeintliche Zielfunktion tatsächlich von einer gesellschaftlichen Mehrheit getragen ist, und im Verlauf der (revolvierenden) Planung darüber, ob sich zwischenzeitlich die Präferenzstrukturen und/oder die ursprünglichen sozial-

¹ Vgl. auch zum folgenden Flechtner, H.-J.: a.a.O., S. 29, und Senghaas, D.: "Sozialkybernetik und Herrschaft"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 386-399, hier besonders S. 396.

² Vgl. Kaiser, J.: "Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung"; in: Kaiser, J. (Hrsg.): Planung I - Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, S. 1-34, hier besonders S. 23.

³ Die gegenteilige Auffassung von Narr, kybernetische Planungsmodelle implizierten die Konservierung des Systems, scheint uns unzutreffend. Vgl. Narr, W.-D.: "Systemzwang als neue Kategorie in Wissenschaft und Politik"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 400-412.

⁴ Ellwein, T.: a.a.O., S. 139.

technologischen Voraussetzungen geändert haben. Mögliche Engpässe liegen bei der mangelnden Angemessenheit der vorhandenen Statistiken und des Verwaltungsaufbaus, über den die Informationen beschafft werden müssen, für Planungszwecke. Wegen der üblicherweise starken Beharrungstendenzen in beiden Bereichen ist diesem Mangel meist nicht kurzfristig abzuhelpfen. Wie langwierig sich die Adaptierung gestaltet, hängt nicht zuletzt von dem Erfolg der Bemühungen um eine positive Planungsmotivation der befaßten Stellen ab. Je mehr diese der Überzeugung sein können, daß ihre Ansichten gebührend mitberücksichtigt worden sind, um so stärker werden sie sich als Beteiligte fühlen und um so größer wird ihr Engagement für die weiteren Phasen sein.

Viele der gegenwärtigen Schwierigkeiten in allen Stadien des Planungsprozesses sind dadurch bedingt, daß Planungsfragen verfassungsrechtlich nicht geregelt sind und auch sonstiger rechtlicher Fixierung weitgehend ermangeln, so daß Erfolg oder Mißerfolg der Planung in großem Umfang von der persönlichen Einstellung der damit Betrauten abhängen¹. Je mehr die Planung als "normale" Aufgabe des Systems institutionalisiert wird, desto mehr erübrigt sich eine besondere Berücksichtigung von Motivationsaspekten².

2.3.2 Programmierung

In der Phase der Programmierung sind Organisation, Information und Motivation ebenfalls eng miteinander verknüpft. Die Ausarbeitung des Planes kann entweder relativ pauschal auf zentraler Ebene erfolgen, wobei man es den einzelnen

¹ Zu den sich daraus ableitenden negativen Auswirkungen auf den tragbaren Grad der Mobilität der Systemmitglieder vgl. Luhmann, N.: a.a.O., S. 312 f.

² Ebenda, S. 93.

Ressorts bzw. den nachgeordneten Instanzen überläßt, sich mit ihren Vorhaben entsprechend einzuordnen, oder die Teilpläne der verschiedenen Ressorts und Ebenen werden von der Zentralinstanz zu einem Gesamtplan integriert¹. Am zweckmäßigsten dürfte eine Kombination beider Verfahren sein: Innerhalb der in den "Richtlinien der Politik" (wenn auch meist nur vage) artikulierten gesamtgesellschaftlichen Zielfunktion entwerfen die einzelnen Ressorts unter Rekurs auf die jeweils unteren Instanzen ihre Teilpläne, die anschließend von der obersten Planungsinstanz koordiniert werden. Problemlösungen werden dabei mittels horizontaler Kontakte erarbeitet, wogegen offene Fragen über vertikale Kommunikationswege auf höhere Ebenen gebracht werden².

Das wichtigste Problem in dieser Planungsphase stellt die Umsetzung der allgemeinen Zielfunktion in konkrete Teilaufgaben dar, die dann zu einem Ablaufschema innerhalb der Instanzenordnung zusammengefügt werden³. Als Regel dafür könnte gelten: so präzise wie möglich, so flexibel wie nötig! Die erste Eigenschaft bietet eine gewisse Garantie für die programmgemäße Durchführung des Planes und erübrigt zwar nicht die Kontrolle, reduziert aber wohl deren Ausmaß. Die damit verbundene Einengung des Ermessensspielraums hätte um so geringere negative Motivationseffekte bei den mit der Ausführung Betrauten, je stärker sie bei der Vorbereitung und Aufstellung beteiligt waren. Das Flexibilitätspostulat bezieht sich in diesem Zusammenhang nur auf eine gewisse Freiheit bei der Ausführung, um marginalen

¹ Vgl. Bicanic, R.: "Planer und Politiker"; in: Der Staat, Bd. 6, 1967, S. 16-47, hier besonders S. 45.

² Vgl. Luhmann, N.: a.a.O., S. 202.

³ Vgl. Mayntz, R.: a.a.O., S. 77.

Änderungen gerecht zu werden. Bei größeren Änderungen hinsichtlich der in die Planung eingegangenen Prämissen ist eine Planrevision unumgänglich.

Hinsichtlich des Programmes für jedes Teilgebiet müßte sichergestellt sein, daß die notwendige Abstimmung mit komplementären bzw. um die gleichen Mittel konkurrierenden Bereichen getroffen ist. Dadurch soll vermieden werden, daß Maßnahmen eines Ressorts durch die Politik eines anderen gestört werden und/oder daß personelle, sachliche oder materielle Engpässe die spätere Plandurchführung verhindern¹.

2.3.3 Durchführung des Planes

Planung kann schlechterdings nicht von der Verwaltungsstruktur abstrahieren, sondern muß sie als das ihren Intentionen förderliche oder hinderliche Vehikel ihrer Absichten in Rechnung stellen und im letzten Fall auf eine entsprechende Anpassung hinwirken. Das gilt besonders hinsichtlich der Durchführung des Geplanten. Die wichtigsten hier zu berücksichtigenden Probleme bezüglich Organisation und Motivation wurden bereits angeführt, insbesondere die Interdependenz zwischen Zielsetzung und optimaler Organisationsstruktur sowie die damit zusammenhängenden Fragen der Information und Kompetenzverteilung.

2.3.4 Kontrolle

Ein wesentliches Kriterium, dem die Planung genügen muß, will sie als Analogie zum Regelkreismodell verstanden werden, ist die "Institutionalisierung der Rückkopplung, der Übermittlung

¹ Vgl. Neumark, F.: "Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft"; in: Schneider, E. (Hrsg.): a.a.O., S. 188.

der Informationen vom Istwert zu... Regelorganen"¹, die eventuelle Abweichungen vom Sollwert signalisieren und entsprechende Änderungen veranlassen. Der Einbau derartiger Erfolgskontrollen setzt voraus:

- daß der Zielwert meßbar und damit positive oder negative Abweichungen des Istwertes quantifizierbar sind,
- daß die Kommunikationsstruktur in der Lage ist, möglichst schnell unverzerrte Daten zu liefern² und
- daß innerhalb der Organisationsstruktur bestimmten Instanzen sowohl die Pflicht auferlegt als auch die Kompetenz zugesprochen wird, beim Vorliegen von Divergenzen zwischen Ist und Soll in geeigneter Weise auf eine Anpassung hinzuwirken³.

Die Zielrealisierung ist abhängig von der Relation zwischen⁴:

- der "Belastung", das heißt der Geschwindigkeit und dem Ausmaß der Änderung der Umweltbedingungen bzw. (bei Subsystemen) des Systems,
- der Verzögerung in der Reaktion des Systems auf Abweichungen vom "Sollwert",
- dem "Gewinn", das heißt dem (gemessen am Ziel) positiven Ergebnis der Reaktion und
- der Voraussicht des Systems, das heißt der korrekten Antizipation neuer Probleme.

¹ Lang, E.: a.a.O., S. 89.

² Vgl. Mayntz, R.: a.a.O., S. 44.

³ Vgl. Lang, E.: a.a.O., S. 41.

⁴ Vgl. Deutsch, K. W.: The Nerves of Government, New York 1966.

Die Chancen der Zielverwirklichung sinken mit Zunahme der ersten beiden Faktoren. Diese können jedoch durch entsprechende Manipulation der beiden letzten Faktoren kompensiert werden.

Das Postulat der Unparteilichkeit des Kontrollierenden ist in der Verwaltung insofern erschwert, als diese Funktion üblicherweise von einer ebenfalls mit der Plandurchführung betrauten, wenn auch übergeordneten Ebene wahrgenommen wird¹. Andererseits sind dadurch die beiden anderen Voraussetzungen für wirksame Plankontrolle um so eher gegeben: Sachkompetenz und Sanktionsmöglichkeiten. Je mehr die Kontrollierten überzeugt sein können, die Kontrolle diene dem Interesse der gemeinsamen Sache und sei frei von Willkür, um so geringer wird der negative Motivationseffekt sein und um so weniger drastische Kontrollmaßnahmen sind erforderlich.

Da aber andererseits Kompetenzregelungen nicht nur auf den günstigsten Fall, nämlich die Kooperationsbereitschaft der verschiedenen Ebenen und Ressorts, zugeschnitten sein sollten, müssen die Kontroll- und Regelorgane mit entsprechenden Zwangsmitteln ausgestattet sein, um im Ernstfall nichtplankonformes Verhalten sanktionieren zu können.

Die Kontrolle wird allerdings zur Farce, wenn Kontrollierende und Kontrollierte identisch sind und nur jeweils in verschiedenen Funktionen auftreten. Eschenburg bemängelt mit Recht, "daß ein Teil der Kommunalaufsicht der Länder durch die Bürgermeister und Landräte, die gleichzeitig Landtagsabgeordnete sind, um ihre Wirkung gebracht wird"².

¹ Vgl. auch zum folgenden Fayol, H.: Administration industrielle et générale, Paris 1967, S. 134 f.

² Eschenburg, T.: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. 2: Kritische Betrachtungen 1961 bis 1965, München 1966, S. 173.

Die Art der Institutionalisierung und die damit verbundene Zielsetzung der Prüffunktion sind Indizien für die Beurteilung des Zentralisierungsgrades einer Organisationsstruktur¹. Zentralisierungstendenzen sind zu vermuten, wenn das Ziel der Kontrolle im Aufdecken falscher Entscheidungen² oder in der Korrektur falscher (das heißt zu falschen Entscheidungen führender) Entscheidungsvorgänge besteht und man im letzten Fall eine zusätzliche Leitung des Untergebenen erwägt. Für Dezentralisierung würde sprechen, wenn in diesem Fall dem Untergebenen zusätzliche Entscheidungshilfen zur Verfügung gestellt würden.

Die hier dargestellte "stufenförmige" Unterteilung des Planungsprozesses ist pragmatisch und soll weder stärkere Untergliederungen ausschließen noch den chronologischen Ablauf wiedergeben. Vielmehr ist Planung, wie oben angedeutet, ein revolvierender Prozeß derart, daß sowohl die Zielsetzung(en) als auch die Mittel zu ihrer Realisierung einer laufenden Überprüfung unterworfen sind³. Wie kurzfristig man das System Veränderungen anpassen kann, hängt von dem Planungsobjekt ab. Es sind Fälle denkbar, wo aus der "Natur der Sache" heraus die Flexibilität einen gewissen Grad nicht überschreiten kann und/oder sollte. Hier wäre etwa das Bildungssystem zu nennen, wo ein solcher Konflikt - im Falle einer zukünftigen Planung auf diesem Bereich - vermutlich auftauchen würde.

¹ Vgl. Simon, A.: a.a.O., S. 150.

² Beispiele dafür sind die Kommunalaufsicht und Auflagen bei der Gewährung von Finanzhilfen. Vgl. Bertram, J.: "Die Planung und der Prozeß der wechselseitigen Abstimmung von Staats- und Kommunalpolitik"; in: Politische Vierteljahresschrift, 7. Jg., 1966, S. 377-391, hier besonders S. 380.

³ Im gleichen Sinne: International Institute for Educational Planning (UNESCO): a.a.O., S. 11, und Ellwein, T.: a.a.O., S. 137.

Abschließend seien die Kriterien zusammengefaßt, denen der im folgenden verwendete Planungsbegriff genügen soll:

- In die Planung geht grundsätzlich auch das bestehende System als Veränderliche ein.
- Planung muß den Interdependenzen innerhalb des Systems sowie zwischen dem System und angrenzenden bzw. über- oder untergeordneten Systemen Rechnung tragen.
- Die Pläne müssen so operationalisiert werden, daß alle Phasen auf allen Stufen möglichst effizient abgewickelt werden können.
- Die Methoden der Planung müssen so flexibel sein, daß sowohl Ziele als auch Mittel dem Wandel der sozialen Interessen angepaßt werden können.

2.4 Dimensionen der Schul- und Bildungsplanung

2.4.1 Schulwesen als gesellschaftliches Subsystem

Wenn im folgenden die Voraussetzungen und Möglichkeiten der Anwendung von Planungsmethoden im Bildungssystem untersucht werden, so ist vorab festzustellen, daß "Bildungsplanung" neuerdings zwar ein gängiger Terminus ist, de facto aber in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland höchstens zaghafte Ansätze in dieser Richtung zu verzeichnen sind. Geht man davon aus, daß Systeme um so dringender der analysierenden Erhellung bestehender Strukturen und deren Hinordnung auf konsistente Zielvorstellungen bedürfen, je komplexer und je weniger anpassungsfähig sie sind, so stellt das Bildungssystem geradezu einen Paradefall dar. Auch die Notwendigkeit der Koordination mit anderen Teilbereichen politischer Aktivität und der Integration in

ein gesamtgesellschaftliches Konzept läßt sich an diesem Beispiel überzeugend nachweisen¹.

Da es sich bei Schul- und Bildungsplanung um eine Gestaltung der Gegenwart im Hinblick auf die Zukunft handelt, sind diesbezügliche Entscheidungen nur rational, wenn sie unter Abwägung aller möglichen Alternativen getroffen werden. Darauf hinzuweisen und auf der Berücksichtigung eventueller "opportunity costs" im Kalkül zu bestehen, ist legitime Aufgabe des Ökonomen.

Das soll am Beispiel des Schulsystems als Teilbereich der Infrastruktur dargestellt werden. Planung im Schulwesen ist - wie alle Infrastrukturplanung - mit besonderen Problemen belastet: Da die Ermittlung der wirtschaftlichen Auswirkungen vieler Infrastrukturinvestitionen weder theoretisch noch empirisch bisher befriedigend gelöst ist (Kapitalkoeffizienten sind zweifelhaft, Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen schwer meßbar), kann allenfalls im Rückblick entschieden werden, ob eine Investition erfolgreich war oder nicht. Bisläng sind "Infrastrukturinvestitionen mehr oder weniger eine Frage des Glaubens an die Entwicklungsfähigkeit einer Region"². Unnötig zu betonen, daß die vorliegende Arbeit die hierbei anfallenden Probleme nicht zu lösen vermag.

Angesichts dieser Situation sehen sich die politischen Entscheidungsträger um so mehr gerechtfertigt, wenn sie regional- und strukturpolitische Maßnahmen unter politischen Aspekten - und nur unter diesen - treffen. Das liegt vor

¹ "Educational Planning should, in principle, cover the whole educational system and relate its development to the economic and social needs and objective of the nation." (International Institute for Educational Planning (UNESCO): a.a.O., S. 11)

² Jochimsen, R.: Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 108.

allem nahe, wenn und soweit wirtschaftliche und kulturelle Notstandsgebiete gleichzeitig politische "Problemgebiete" sind. Ein Beispiel bietet das Zonenrandgebiet. Hier kann die Behauptung, andere Maßnahmen als aktive Sanierung seien politisch nicht vertretbar bzw. durchsetzbar, den Vorwurf mangelnder Rationalität schon deshalb nicht entkräften, weil nie auch nur der Versuch gemacht wurde, die "Kosten" dieser Politik wenigstens zu schätzen. Rational wäre die bisherige Politik nur dann, wenn die damit verfolgten Zielsetzungen eine so absolute Priorität in der gesamtgesellschaftlichen Zielfunktion einnähmen, daß man darob jedwede "Kosten" zu tragen bereit wäre. Solange jedoch keinerlei Angaben über deren mutmaßliche Höhe vorliegen, ist die Annahme, auch ihre Kenntnis würde keine Neueinschätzung bisheriger Praktiken nahelegen, nicht mehr als eine Behauptung.

Was die Bildungspolitik in der Bundesrepublik betrifft, so glaubten die Länder bis vor kurzem, diesen Bereich weitgehend isoliert vom gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang konzipieren zu können. Ergebnis ist die Dysfunktionalität zwischen dem Bildungssystem und den Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen, die es vermittelt, auf der einen Seite, den Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft und einer wachsenden Wirtschaft auf der anderen. Indizien dafür sind die zahlreichen (theoretischen und praktischen) Bemühungen um eine Reform von Bildungsinstitutionen, Lehrplänen und Lehrmethoden.

Unter diesem Aspekt wird vielfach die mangelnde kulturpolitische Kompetenz des Bundes und die dadurch bedingte Aufsplitterung der Reformbemühungen beklagt. Die grundgesetzliche Verankerung der Kulturhoheit der Länder "bedeutet die prinzipielle Rückkehr zur Bismarckschen Ordnung, nicht deren Wiederherstellung, weil die politischen Voraussetzungen ganz andere geworden waren"¹. Die ihnen ursprünglich aus

¹ Eschenburg, T.: a.a.O., S. 108.

mangelnder politischer Weitsicht zugefallenen Kompetenzen werden nunmehr von den Ländern eifersüchtig verteidigt¹. Sie selbst sind jedoch in ihrem jeweiligen Gebiet ebenfalls nicht völlig autonom, da sie ihre diesbezüglichen Maßnahmen verfassungsgemäß mehr oder weniger weitgehend mit den übrigen Bundesländern und den unteren Verwaltungsebenen abstimmen müssen.

Leidtragende der unzureichenden Koordinierung sind bislang vielfach diejenigen, die in erster Linie von den Einrichtungen des Schulsystems profitieren sollten: die Schüler. Es bleibt abzuwarten, ob die unterschiedlichen Planungsmotivationen und -ansätze in den einzelnen Bundesländern sich im Endeffekt tatsächlich - wie von den Befürwortern des Föderalismus behauptet - positiv auf die Funktionen des Systems auswirken werden.

2.4.2 "Bildungsplanung" in Bayern

Der Rückblick auf die Bildungspolitik in Bayern seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zeigt, daß in den letzten Jahren eine Umorientierung der öffentlichen Aktivitäten auf diesem Gebiet in verschiedener Hinsicht stattgefunden hat: Zuerst und vor allem ist eine gesellschaftspolitische Neubesinnung zu verzeichnen. Nicht zuletzt auf Grund empirischer Untersuchungen und theoretischer Vorarbeiten in anderen Bundesländern wurde man sich auch in Bayern bewußt, daß dem Verfassungsauftrag, allen Bürgern die ihren erkennbaren

¹ Die Finanzminister dagegen scheinen pragmatischer orientiert und durchaus bereit, Kompetenzen abzutreten, wenn dies mit fühlbaren finanziellen Entlastungen verbunden ist. Vgl. Zirngibl, H.: "Bayerns Hilferuf: Befreit uns von der Kulturhoheit"; in: Die Bayerische Schule, 20. Jg., 1967, S. 265 f., der sich mit der unter bayerischer Mitwirkung zustande gekommenen Anrufung des Vermittlungsausschusses zwecks Streichung der Lehrer-Besoldungsordnung befaßt.

Fähigkeiten und Neigungen entsprechenden Ausbildungschancen zu bieten¹, solange nicht Genüge getan ist, als zufällige soziale und/oder regionale Herkunft den tatsächlichen Ausbildungsweg stärker beeinflusst als die jeweilige Befähigung.

Was die hier zu untersuchenden Fragen der Planung im Schulsystem betrifft, so fallen bei der Durchsicht der bayerischen Verwaltungsstruktur zwei Stellen auf, hinter denen man wenigstens dem Namen nach die Programmierungsinstanzen für diesen Bereich vermuten könnte:

- a) die Referate für Bildungsplanung und Bildungsstatistik im Ministerbüro als Stabsstelle des Staatsministers für Unterricht und Kultus,
- b) das Staatsinstitut für Bildungsforschung und -planung in München.

Die Untersuchung der jeweiligen Aufgabenbereiche ergibt:

- ad a) 1. Der Referent für Bildungsplanung ist befaßt mit
- der (psychologischen) Vorbereitung von Maßnahmen auf dem Schul- und Bildungssektor,
 - der Orientierung von Reformvorhaben an "auswärtigen" Erfahrungen (das heißt in anderen Bundesländern und im Ausland) und
 - der Beteiligung an Arbeitskreisen für Fragenkomplexe, die mehrere Referate gemeinsam betreffen, sowie an der "Ständigen Kommission für Bildungsplanung", die der Meinungsbildung nicht zuletzt auf Grund von Zwischenberichten der Arbeitskreise dient.

¹ Art. 128, Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. 12. 1946.

2. Im Referat für Bildungsstatistik wird hauptsächlich die Entwicklung der realen Faktoren des Schulsystems vorausgeschätzt, und zwar in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt und der entsprechenden Arbeitsgruppe der Ständigen Konferenz der Kultusminister.

"Bildungsplanung" im oben dargelegten Sinne soll und kann von diesen Referenten nicht geleistet werden.

ad b) Das Staatsinstitut für Bildungsforschung und -planung¹ ist als nachgeordnete Behörde dem Minister für Unterricht und Kultus gegenüber weisungsgebunden. Es soll "für die bildungspolitischen Entscheidungen des Kultusministeriums die wissenschaftliche Grundlage erarbeiten"². Etwas stärker konkretisiert heißt es an anderer Stelle³: Es "will mit umfassenden und gezielten Untersuchungen Maßnahmen einleiten, die es den Bildungseinrichtungen ermöglichen, den Berufszweigen genügend Nachwuchskräfte zuzuführen. Gleichzeitig (!) soll jedem Staatsbürger die seinen Anlagen und Ansprüchen gemäße Bildung und Ausbildung gewährleistet werden". Angesichts des recht kleinen Stabes eigener wissenschaftlicher Mitarbeiter (höchstens 10) ist weitgehend die Vergabe von Forschungsaufträgen und die Einsetzung von Fachkommissionen vorgesehen.

Ob und in welchem Maße die tatsächliche Entwicklung dem entsprechen oder ob das Institut vielmehr auf Grund seiner Sachkompetenz früher oder später seine Arbeits-

¹ Errichtet mit Bekanntmachung vom 12. 8. 1966 (StA Nr. 34/1966).

² Bayerische Staatszeitung vom 6. 10. 1967.

³ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 9. 1967.

gebiete selbständiger bestimmen wird, ob schließlich seine Tätigkeiten dann mit "Bildungsplanung" im hier definierten Sinn bezeichnet werden können, bleibt abzuwarten. Die diesbezüglichen Möglichkeiten scheinen bislang nicht ungünstig, da weder der Initiierungsprozeß für Forschungsvorhaben noch die Arbeitsweise des Instituts schriftlich fixiert sind.

Ansätze zu einer Strukturpolitik mit dem Ziel einer Einordnung der verschiedenen politischen Maßnahmen unter räumlich und zeitlich größeren Perspektiven fanden ihren Ausdruck 1946 in der Institutionalisierung einer dem Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr untergeordneten Landesplanungsstelle und von Bezirksplanungsstellen in den Wirtschaftsabteilungen der Regierungen. Ihnen obliegt bislang die Einfügung der verschiedenen "Pläne" für das Schulsystem in gesamtwirtschaftliche "Pläne". Nach vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus festgesetzten Kriterien ermitteln sie den Bedarf an Ausbildungsplätzen, insbesondere für weiterbildende Schulen. Hinsichtlich der Standorte für Schulen sind durch die bereits früher erstellten Wirtschafts- und Verkehrspläne wichtige Vorentscheidungen gefallen.

Die Einsicht, daß man bedeutende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Möglichkeiten für die Zukunft verschenkt, wenn man in der Gegenwart das Bildungssystem vernachlässigt, zeitigte Konsequenzen auch in finanzpolitischer Hinsicht: Hatte es in den ersten Nachkriegsjahren noch als Tugend gegolten, den Kultusetat möglichst knapp zu dotieren¹, so

¹ Der Haushaltsansatz des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus für 1949 war so sparsam angesetzt, daß sich der Haushaltsausschuß des Bayerischen Landtages veranlaßt sah, die sachlichen Ausgaben mit 1,3 Mill. DM höher zu dotieren. Vgl. Bayerischer Landtag: Stenographische Berichte, 1. Periode, 145. Sitzung am 15. 2. 1950.

konnte sich der Kultusminister in den Haushaltsdebatten einen je länger, desto stärker wachsenden Anteil sichern¹. Unter den Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände² konnte das Bildungswesen seine seit je große Priorität behaupten³. Ausgaben für das Bildungswesen sind somit ein Musterbeispiel für "merit wants". Proklamationen zu ihrer Erhöhung sind als Wahlslogans geradezu schädlich; sind sie aber erst einmal eingeführt, kann keine Partei auf diese Parole im Wahlkampf verzichten⁴.

So befriedigend diese Situation dem Kulturpolitiker für den Augenblick erscheinen mag, so labil ist sie langfristig: Die "Pläne" auf dem Schulsektor sind ebenso wenig wie die übrigen Strukturpläne mit den mittel- und langfristigen finanziellen Möglichkeiten von Staat und kommunalen Gebietskörperschaften abgestimmt. Aus diesem Grund sind auch Zeitpläne für die Realisierungsphase vorab illusorisch, und

¹ Der Haushaltsansatz des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus für 1967 weist mit 2,125 Mill. DM eine Steigerung gegenüber 1966 von 14 % auf (Wachstumsrate des Gesamtetats: 3 %) und erreicht damit 24,3 % des Gesamtetats. Vgl. Handelsblatt Nr. 112 vom 14. 6. 1967.

Auch in der öffentlichen Meinung zeigt sich eine gleichgerichtete Tendenz: Im Sommer 1958 hielten 92 % von 1.986 Befragten die Ausgaben für Kultus und Wissenschaft für wichtig; 53 % erkannten ihnen gar die höchste Dringlichkeitsstufe zu. Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß kaum einer der Befragten zutreffende Vorstellungen über die Ausgabenhöhe hatte. Vgl. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln: Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik, Köln, Opladen 1960, S. 56-60.

² Im folgenden wird die offizielle Abkürzung "Gemeinden/Gv" für diesen Ausdruck verwendet.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens - Ergebnisse der Finanzstatistik 1952 bis 1957, Stuttgart, Mainz 1959, S. 5.

⁴ Einen interessanten Vorschlag zur hypothetischen Behandlung von merit wants wie öffentliche Güter bringt Musgrave. Vgl. Musgrave, R. A.: Provision for Social Goods, unveröffentlichtes Manuskript, Biarritz 1966, S. 16-18.

selbst die Festlegung eines ungefähren zeitlichen Limits für die Gesamtabwicklung muß insofern unverbindlich bleiben, als die finanziellen Lasten nicht vorausgeschätzt sind und deshalb mit der Entwicklung der Finanzsituation bei den "Betroffenen" allenfalls zufällig in Einklang stehen könnten.

3. Finanzwirtschaftliche Aspekte der Planung

Wenn und soweit Planung in einer oder in allen Phasen die Verfügung über finanzielle Ressourcen impliziert, muß neben den realen Größen auch dieser Bereich in die Planung einbezogen werden. Erst unter Berücksichtigung der jeweiligen finanziellen Konsequenzen kann eine rationale Entscheidung zwischen den verschiedenen Alternativen getroffen werden, das heißt, die Umsetzung der Realpläne in Geldgrößen hat vor der endgültigen Entscheidung zu erfolgen¹.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Finanzierung ebenso wie die Planung nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Verwirklichung des eigentlichen Zieles darstellt oder doch darstellen sollte. Tatsächlich kann über Umfang und Modalitäten der Finanzierung die Zielrealisierung sehr wirksam gefördert werden, wie im folgenden zu zeigen sein wird².

¹ Vgl. Beeby, C. E.: Planning and the Educational Administrator, Paris 1967, S. 13.

² In der UdSSR zum Beispiel dienen strenge und detaillierte Kontrollen der Schulfinanzierung dem Ziel eines gleichwertigen Bildungsangebots in allen Republiken. Vgl. Noah, H. J.: Financing Soviet Schools, New York 1966, S. 146. March dagegen schließt aus der Existenz von sechs verschiedenen Entscheidungsinstanzen auf Bundesebene (USA) für die Allokation relativ geringer Finanzmittel auf das Fehlen von "Planung" und der "Gefahr" der Kontrolle. Vgl. March, M. S.: "Allocation of Resources to Education"; in: Harris, S. (Hrsg.): Education and Public Policy, Berkeley, Calif. 1965, S. 283-286, hier besonders S. 286.

3.1 Umfang des Budgets als Indiz öffentlicher Einflußsphäre

3.1.1 Allgemein

Nach der hier zugrunde gelegten Definition von "Planung" als Gestaltung der Gegenwart unter Antizipation zukünftiger Möglichkeiten ist diese Aktionsform auf die Gebiete beschränkt, die die jeweiligen Planungsträger zu beeinflussen vermögen. Ein wesentlicher Teil öffentlicher Einflußsphäre wird durch die Bereiche umschrieben, für die in öffentlichen Haushalten Finanzmittel ausgewiesen sind. Damit ist das Budget zwar nicht ein umfassendes Indiz für den Umfang "öffentlicher Macht", aber die dadurch gekennzeichneten Gebiete unterliegen üblicherweise einer intensiven Kontrolle (wobei der Intensitätsgrad natürlich nicht unabhängig ist vom Anteil der staatlichen Ausgaben an den jeweiligen Gesamtausgaben sowie von den nichtfinanziellen "Auflagen", die an die Mittelbereitstellung geknüpft sind).

Bei Planung im öffentlichen Sektor sind die verfügbaren Ressourcen vom Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt abhängig. Dieser ist zwar in einem marktwirtschaftlichen System (ex definitione) begrenzt, jedoch nicht starr fixiert, wie die Entwicklung der letzten 100 bis 150 Jahre gezeigt hat¹.

¹ Auf die in der finanzwissenschaftlichen Literatur gelegentlich anzutreffende Behauptung, ein 40 % des Sozialprodukts übersteigender Staatsanteil sei "systemwidrig", ist hier nicht näher einzugehen.
Vgl. Senf, P.: "Financial Implications of the Expansion, by 1970, of Public and Educational Expenditures in Five Countries of the European Economic Community"; in: Reifman, L. (Hrsg.): Financing of Education for Economic Growth, Paris 1966, S. 337-367, hier besonders S. 356.

Wagner¹ schien in seinem "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatsthätigkeiten" - das sich in der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs widerspiegelt² - die Entwicklung bis heute verblüffend korrekt antizipiert zu haben. Neuere Untersuchungen³ weisen jedoch nach, daß die Wirklichkeit wohl im Ergebnis, nicht aber in den Ursachen mit Wagners Prognose übereinstimmt.

Wagner begründete sein "Gesetz" mit

- wachsenden Friktionen und Urbanisierung,
- abnehmender Effizienz privater Unternehmen im Zuge des technischen Fortschritts und
- hoher Einkommenselastizität kollektiver Güter.

Nach Andic und Veverka⁴ lassen sich in der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland ein "Verschiebungseffekt" durch Kriege (auf ein höheres Niveau) und ein "Zentralisierungseffekt" (von unteren zu oberen Verwaltungsebenen) unterscheiden. Während die erste Komponente durch die neuen Aufgaben nach Kriegen einerseits und die politische Durchsetzbarkeit neuer Steuerbelastungen andererseits erklärt wird, drücken sich in der zweiten sowohl die Verschiebung des Aufgabenschwer-

¹ Vgl. Wagner, A.: Grundlagen der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig 1892, S. 895-905.

² Ders.: Finanzwissenschaft, I. Teil, 3. Aufl., Leipzig, Heidelberg 1883, S. 76.

³ Vgl. Timm, H.: "Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 21, 1961, S. 201-247, und insbesondere Andic, S. und Veverka, J.: "The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 23, 1964, S. 169-278. Die beiden letzten verwenden eine Methode, die von Peacock und Wiseman entwickelt worden ist. Vgl. Peacock, A. T. und Wiseman, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton, N. J., 1961.

⁴ Andic, S. und Veverka, J.: a.a.O., S. 201-206.

gewichts auf die Zentrale als auch die durch Kriege geänderte Einstellung der Gesellschaft zur Regierung aus. Es sind hauptsächlich die Sozialausgaben (im weiteren Sinn), die die Steigerung der öffentlichen Ausgaben bedingen, wie sich durch Eliminierung der Bevölkerungs- und Preisänderungen sowie um Konjunkturzyklen und Verteidigungsausgaben nachweisen läßt.

Damit werden tiefer liegende Ursachen aufgedeckt, die zu einem Wandel des Verhältnisses der Bürger zum Staat führten. Insofern wird Bouldings Erklärung zuzustimmen sein: "Ein Budget scheint mir der allererste Ausdruck politischer Entscheidung zu sein. ...den Kern des politischen Prozesses in jeder Organisation werde ich in der Entscheidung über ein Budget und in dem Versuch sehen, diese Entscheidung effektiv durchzusetzen. Das Budget ist deshalb die typische Institution der Politik, wie der Markt die typische Institution der Wirtschaft ist, und tatsächlich kann der Grad der Politisierung einer Gesellschaft daran gemessen werden, bis zu welchem Ausmaß die Verteilung ihrer Ressourcen eher durch Budgets als durch Märkte bestimmt wird"¹.

3.1.2 Implikationen der öffentlichen Finanzierung für die Struktur des Schul- und Bildungssystems

Die bisherigen Ausführungen gelten ganz besonders auch für das Schulsystem, dessen Gestaltung und Förderung im Laufe der Zeit zunehmend als eine Aufgabe des Staates angesehen wurde. Außer in dem oben dargelegten, weitreichenden staatlichen Einfluß auf Inhalte und Organisation des Schulsystems spiegelt sich diese Entwicklung in der fast vollständigen Deckung der Schulausgaben durch öffentliche Mittel.

¹ Boulding, K.: "Die Parameter der Politik"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 362-373, hier besonders S. 364.

Daß die öffentliche Hand heute im Schulsystem aller entwickelten Länder eine so dominierende Rolle spielt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, wie sehr die Ansichten über optimalen Umfang und Art ihrer diesbezüglichen Aktivität auseinandergehen. Einig ist man sich lediglich darüber, daß das System, würde man es sich völlig selbst überlassen, seine gesellschaftliche Funktion nicht in wünschenswertem Maß erfüllte¹.

Die starke Position der öffentlichen Hand als Anbieter und zugleich als Finanzierer im Schulsystem, die wegen ihrer normierenden Wirkung auch auf die übrigen Schulträger fast einem Monopol gleichkommt, hat Implikationen, die weiter reichen, als es auf den ersten Blick scheint: Der Staat kann nicht nur bestimmen, was und wie gelehrt und wo es in wie vielen Schulinrichtungen angeboten wird, sondern er beeinflusst durch diese Festlegung der Inhalte sowie der Angebotsmengen und -"preise" auch die individuelle Nachfrage nach Bildung.

Neben der Tatsache an sich, daß die Finanzierung des Schulsystems weitgehend über die öffentlichen Haushalte erfolgt, beinhaltet die Art der Mittelaufbringung nicht minder eine bestimmte Bewertung der Abläufe und "Güter" dieses Systems. Ein Wechsel des Lastenträgers hätte mithin Auswirkungen auf das Schulsystem und auf all die Bereiche, die mit dem Schulsystem in irgendeiner Form in Beziehung stehen.

3.2 Rationale Budgetgestaltung mittels Planung

Je gewichtiger der Anteil des Staates und der Gemeinden/Gv an den insgesamt vorhandenen Ressourcen ist, um so wesentlicher wird die Frage nach deren Allokation und Kombination. Um nämlich normativ einen wachsenden öffentlichen Bereich fordern zu

¹ Vgl. Peacock, A. T. und Wiseman, J.: "Economic Growth and the Principles of Educational Finance in Developed Countries"; in: Reifman, L. (Hrsg.): a.a.O., S. 89-101, hier besonders S. 93.

können mit der Begründung, private Initiative könne immer weniger die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung wichtig werdenden Aufgaben erfüllen, bedarf es des Nachweises, daß die Allokation durch die öffentliche Hand besser funktioniert¹.

Die herkömmlichen Theorien über die Allokation öffentlicher Mittel auf die verschiedenen Aufgabenbereiche lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen, nämlich eine wohlfahrtsökonomische und eine politische². Bei der ersteren wird unterstellt, der Staat erstrebe die Maximierung der Gesamtwohlfahrt und fördere zu diesem Zweck jede seiner Aktivitäten bis zu einem Grad, wo durch eine Umschichtung keine Wohlfahrtserhöhung erreichbar sei. Die zweite Theoriengruppe betrachtet die Budgetfinanzierung grundsätzlich als einen politischen Prozeß mit der Stimmenmaximierung als Zielfunktion³. Die Kritik an diesen beiden Ansätzen bezweifelt weitgehend deren Operationalisierbarkeit, worauf hier allerdings nicht näher eingegangen werden kann. In der Realität ist keine der beiden Ausrichtungen verwirklicht, wie im folgenden zu zeigen versucht wird.

Angesichts seines heutigen Umfanges ist das Budget nicht mehr nur ein Führungsmittel gegenüber der Verwaltung, sondern ein (potentielles) Planungsinstrument⁴. Seine Anwendung in diesem Sinne würde allerdings voraussetzen, daß im Verlauf der Etat-aufstellung und -durchführung systematisch möglichst viele gesellschaftliche Präferenzen artikuliert und zwischen widerstreitenden Interessen auf demokratischem Wege Kompromisse

¹ Vgl. Timm, H.: a.a.O., S. 230 ff.

² Vgl. auch zum folgenden Musgrave, R. A.: Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 87 und S. 90 ff.

³ Vgl. Downs, A.: a.a.O.

⁴ Vgl. auch zum folgenden Hirsch, J.: "Regierungsorganisation und Haushaltsplanung"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 432-437, hier besonders S. 432-434.

gesucht werden. Dieser Aufgabe sind in der Bundesrepublik Deutschland weder das Behördengefüge noch die bislang entwickelten und praktizierten Methoden der Planaufstellung gewachsen.

3.2.1 Abstimmung der Anforderungen verschiedener Ressorts

Der Entwurf des Haushaltsplanes wird von den obersten Verwaltungsbehörden erstellt und anschließend von den Ressortministern dem Kabinett vorgelegt¹. Nach Abstimmung der verschiedenen, dort vertretenen Interessen und abschließender Billigung wird er als offizieller Regierungsentwurf dem Parlament zugeleitet. Eine planmäßige "Bedarfsermittlung" würde die Gegenüberstellung der möglichen Aufgabenalternativen und der jeweiligen Mittel voraussetzen. Dies ist aber weder in den Ressorts selbst noch gar bei der "Endabstimmung" im Kabinett der Fall. Infolge der von unten nach oben zunehmenden Aggregation der Informationen ist nicht transparent, welche Alternativen überhaupt bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden und nach welchen Kriterien schließlich die Auswahl erfolgte. Die endgültige Aufteilung der Finanzmasse spiegelt somit allenfalls die relativen Machtpositionen der Ressortvertreter.

So ist zum Beispiel die Bestimmung des Gewichtes, das einem Ressort innerhalb des Gesamtbudgets zukommen soll, auch nicht unabhängig von der bisherigen Dotierung, das heißt, Gewichtverschiebungen erfolgen nicht sprunghaft, sondern eher in marginalen Änderungen nach oben oder unten². Dieses "Beharrungs-

¹ Vgl. Neumark, F.: "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 554-605, hier besonders S. 560.

² Vgl. Schmolders, G.: "Kommunale Finanzpolitik III"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 31-74, hier besonders S. 35.

vermögen" führt (zumindest) gelegentlich dazu, daß nach Erledigung einer Aufgabe eines Ressorts die dafür bislang eingesetzten Mittel nicht etwa frei zur Disposition gestellt werden, sondern sich im Ressort selbst anderweitig Nachfrage schaffen¹.

Zwar wird der Entwurf nur dann und in der Form Bestandteil des Haushaltsgesetzes, wie ihn die Legislative verabschiedet. Aber Regierung und Verwaltung befinden sich auf Grund ihres Initiativrechtes in einer ungleich viel günstigeren Position als das Parlament, das allenfalls die Vorlage ändern kann².

Die Haushaltspläne der einzelnen Ressorts werden im Parlament (nach vorherigen getrennten Beratungen in den jeweiligen Ausschüssen) sukzessiv diskutiert. Schon dieses Verfahren präjudiziert, daß in der Regel höchstens Änderungen innerhalb der verschiedenen Etats erfolgen, nicht aber grundsätzliche Gewichtsverschiebungen zwischen den Ressorts³.

Die Rücksicht auf die Wählerstimmen ist bei Budgetdebatten unverkennbar⁴. Vielfach erfordert jedoch eine rationale Politik die Förderung solcher Ziele, die ob des subjektiv ver-

¹ Zur Illustration: Als in Bayern die Lebensmittelämter wegfielen, schlug der Landwirtschaftsminister die dafür bisher eingesetzten Ausgaben seinen Sachausgaben zu.

² Vgl. Neumark, F.: "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung", a.a.O., S. 563.

³ Dabei soll hier von den Extremfällen der Nachkriegszeit abgesehen werden, wo zumindest in Bayern der Haushaltsplan vom Parlament zu einem Zeitpunkt diskutiert wurde, als er bereits vollzogen war. Unter diesen Umständen sind die Diskussionen der Parlamentarier nicht mehr als Deklamationen.

⁴ Nach Untersuchungen von Ellwein sind die Abgeordneten in den Haushaltsdebatten, die mehr als die Hälfte aller Sitzungen ausfüllen, zunehmend in die Rolle von Bittstellern und Interessenvertretern abgedrängt. Vgl. Handelsblatt Nr. 41 vom 27. 2. 1967.

kürzten Planungshorizontes der Individuen bzw. bestimmter Interessengruppen in deren Präferenzskala keine hohe Priorität besitzen. Dazu bedarf es allerdings sehr großer Standfestigkeit der öffentlichen Instanzen gegenüber dem Druck partikularer Interessen. Das die Demokratie kennzeichnende Mehrheitsprinzip begünstigt Programme, die unmittelbare Bedürfnisse befriedigen, während Programme auf längere Sicht viel größere Anforderungen an die staatsbürgerliche Einsicht stellen¹. Der Druck ist in einem dezentral aufgebauten Staatswesen um so vielfältiger, als die vielstufige und komplexe föderative Finanzstruktur besonders zahlreiche Ansatzpunkte für die Durchsetzung von Interessen bietet². Mithin ist nicht gewährleistet, daß das Ergebnis dieses Aushandelns tatsächlich "sachgerecht" ist. Vielmehr kann am Ende durchaus ein Maßnahmenbündel beschlossen sein, das in dieser Zusammenstellung keiner der lediglich an Einzelaspekten interessierten Beteiligten gewünscht hätte.

Ein weiteres Argument für eine verbindliche Festlegung der Prioritäten auf dem Gebiet des Schulwesens für alle Ebenen liefern die Erfahrungen der Vergangenheit, da man nur allzu leicht auf Kosten dieses Bereichs Etatlücken zu schließen pflegte³. Wenn aber an Hand eines Planes konkret die mit jeder Streichung verbundenen Nachteile aufgezeigt werden könnten, dürfte dieses Verfahren weniger wahrscheinlich sein.

¹ Vgl. Morstein Marx, F.: "Regierungsprogramm und Haushaltsplan in vergleichener Sicht"; in: Politische Vierteljahresschrift, 6. Jg., 1965, S. 442-464, hier besonders S. 445 f.

² Vgl. Burkhead, J.: State and Local Taxes for Public Education, 2. Aufl., Syracuse, N.Y., 1963, S. 6 f., und Schmolders, G.: a.a.O., S. 72-74.

³ Anfang der 30er Jahre waren es die Kulturetats, an denen bei Staat und Gemeinden die ersten Abstriche gemacht wurden. Vgl. Löffler, E.: "Der Aufbau des öffentlichen Schulwesens in Deutschland"; in: Das deutsche Schulwesen, Jg. 1930/32, S. 28-77, hier besonders S. 30.

3.2.2 Operationalisierung im Hinblick auf Durchführung

Da Umfang und Formen der Finanzierung nolens volens die Planung beeinflussen, scheint es wünschenswert, diesen Einfluß in eine plankonforme Richtung zu lenken. Bezüglich der Höhe der Finanzen impliziert das die fast schon trivial anmutende Forderung nach Ex-ante-Abstimmung der Realpläne mit den Finanzierungsmöglichkeiten. Das bedeutet nicht, die Realpläne hätten sich grundsätzlich nach der finanziellen Decke zu strecken. Vielmehr gilt auch hier das schon oben Festgestellte: Die Zielfunktion kann nicht völlig unabhängig vom System fixiert werden. Auf den Finanzierungsaspekt bezogen heißt das: Wenn man Ziele in Realgrößen festlegt, muß man einen Freiheitsgrad bezüglich der Finanzmittel lassen, bzw. umgekehrt: Mit einem bestimmten Finanzierungsfonds lassen sich nur Ziele realisieren, die innerhalb eines bestimmten Limits liegen, jeweils den effizientesten Mitteleinsatz unterstellt (Optimierung unter Nebenbedingungen).

In politischen Programmen postulierte Prioritäten sind so lange nicht mehr als Lippenbekenntnisse, wie sie sich in Verhandlungen über die Verwendung der grundsätzlich knappen, wenn auch nicht völlig starr fixierten Finanzmittel noch nicht behauptet haben.

Neben dem Argument der Durchsetzbarkeit - und eng damit verbunden - taucht in diesem Zusammenhang auch das Problem der Zurechenbarkeit politischen Erfolges oder Mißerfolges bzw. allgemeiner politischer Verantwortlichkeit auf: Politische Versprechungen sind unverbindlich, wenn ihre finanziellen Implikationen nicht offengelegt und zusammen mit den übrigen Anforderungen mit der verfügbaren Finanzmasse abgestimmt sind. Scheitert die Durchführung später mangels Finanzen, so ist es ein ebenso unfairer wie beliebter

"Trick" des Fachministers, sich mit der Unnachgiebigkeit des Finanzministers zu exkulpieren¹.

Dies gilt nicht nur für das Jahresbudget, sondern erst recht hinsichtlich der lang- und mittelfristigen Vorausschau, und zwar um so mehr, je langfristiger die Planung auf dem jeweiligen Gebiet aus der Natur der Sache heraus sein müßte und je weniger man darauf vertrauen kann, daß sich der Einfluß der Lobby "sachgerecht" auswirkt. Ritschls These, der "Gemeinsinn" Sorge dafür, daß die "berufenen Organe" in ihren Handlungen und Entschlüssen den "Gemeininteressen" dienen, scheint in der heutigen Zeit kaum mehr als ein frommer Wunsch².

Planung, die den oben skizzierten Kriterien genügt, weist im Gegensatz zu der geschilderten Praxis ein Höchstmaß an Transparenz der Informationsflüsse und damit an öffentlicher Nachprüfbarkeit der Entscheidungsfindung auf. Die Prioritäten-skala für zukünftige öffentliche Aufgaben wird mittels Konkretisierung von Zielvorstellungen nach Raum und Zeit aufgestellt. Ihr werden die der öffentlichen Hand zu den jeweiligen Zeitpunkten voraussichtlich verfügbaren Finanzmittel gegenübergestellt. Ansonsten sind nämlich alle Vorhaben in so hohem Maße konditional, daß man sich mit globalen Richtgrößen bescheiden muß. Was unter diesen Umständen tatsächlich realisiert wird, ist insofern mehr zufällig denn rational bestimmt. Planung aber intendiert gerade eine "Zurückdrängung" des Zufalls.

¹ So erklärte zum Beispiel der bayerische Staatsminister für Unterricht und Kultus, Dr. Hundhammer, seine Pläne zum Wiederaufbau und zur Erweiterung im Volksschulsektor, die 400 Mill. DM erfordert hätten, seien am Veto des Finanzministers gescheitert, der nur 20 Mill. DM für 1949 bewilligte. Vgl. Bayerischer Landtag: Stenographische Berichte, 1. Periode, 138. Sitzung am 18. 1. 1950.

² Vgl. Ritschl, H.: Theorie der Staatswissenschaft und der Besteuerung, Bonn, Leipzig 1925, S. 55 ff.

Die Konkretisierung der den einzelnen Ebenen zukommenden Funktionen muß also Hand in Hand gehen mit der Eruiierung der ihnen daraus erwachsenden Aufwendungen und deren Abstimmung mit den jeweils verfügbaren finanziellen Mitteln. Andernfalls können sich einzelne Instanzen mit dem Einwand, die sie belastenden Ausgaben überstiegen ihre Kapazität, gegen die Mitwirkung sperren, ohne ihrerseits beweispflichtig zu sein.

3.3 Zentralisierung - Dezentralisierung

3.3.1 Allgemein

Die Abstimmung der Ziele im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten ist um so wichtiger in einem Staat mit dezentralisierter Verwaltungsstruktur, als es sich hier nicht nur um die Interessen verschiedener Ressorts, sondern darüber hinaus auch unterschiedlicher (Verwaltungs-)Ebenen handelt, die es in Einklang zu bringen gilt¹. Die Frage, welche Aufgaben von welcher Ebene wahrgenommen werden sollten, kann mit wissenschaftlichen Kriterien allein nicht entschieden werden². Hinsichtlich der Notwendigkeit für die Dezentralisierung bestimmter Staatsaufgaben ist Wagners³ Feststellung zuzustimmen, daß die entscheidenden Gründe nicht finanzieller Natur sind, daß aber auch finanzwirtschaftliche Gründe dafür sprechen.

¹ Vgl. Nußbaumer, A.: "Wirtschaftliche Aspekte der Planung am Beispiel der Haushaltsplanung"; in: Zeitschrift für Politik, N.F., Bd. 13, 1966, S. 162-171, hier besonders S. 166, und Neumark, F.: "Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft"; in: Schneider, E. (Hrsg.): a.a.O., S. 183 und 196.

² Vgl. auch zum folgenden Poignant, R.: Financement des dépenses d'enseignement, Paris 1966, S. 39, und Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 399-426, hier besonders S. 399-401.

³ Vgl. Wagner, A.: Finanzwissenschaft, I. Teil, 3. Aufl., Leipzig, Heidelberg 1883, S. 91.

Die Sicherung der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" wird oft als Argument für Zentralisierung angeführt. Die Ablehnung von Unterschieden hinsichtlich Leistungen und/oder Belastung wurde bereits oben mit der gewandelten Einstellung der Gesellschaft zum Staat begründet: Die nicht zuletzt auf Grund wachsender Mobilität und Kommunikationsbeziehungen jeweils rasch offenkundig werdenden regionalen Unterschiede etwa im Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen werden nicht mehr toleriert. Eigenartigerweise wurde die Alternative, nämlich Abhilfe bzw. Vorbeugung durch Setzen von Mindestnormen und/oder finanzielle Unterstützung von Einzelregionen, seltener realisiert als die Übernahme der jeweiligen Aufgabe durch die Zentrale.

Hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter durch die Zentrale (statt durch untere Gebietskörperschaften) läßt sich noch ein weiteres Argument anführen: Die sozialen Erträge öffentlicher Güter kommen vielfach auch anderen Gebietskörperschaften als der "verursachenden" zugute. Man spricht in diesem Fall von "spillovers"¹. Da kein Gebiet über längere Zeit hinweg einen Nettoverlust an externen Vorteilen hinnehmen wird, sondern früher oder später vermutlich dazu tendiert, die entsprechenden Ausgaben zu beschneiden, ist Abhilfe nötig.

Einer halbwegs exakten Ermittlung externer Vorteile und ihrer Saldierung gegen externe Nachteile - als Basis für mögliche Kompensationszahlungen - stehen meist fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen². Eine Alternative bestände in der

¹ Vgl. Peston, M.: "The Theory of Spillovers and its Connection with Education"; in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): Finances Publiques et Education, Congrès de Paris, September 1965, XXIe Session, New York, Paris, Saarbrücken 1966, S. 184-199, hier besonders S. 185-187.

² Vgl. Neumark, F.: "Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft"; in: Schneider, E. (Hrsg.): a.a.O., S. 200 f.

Internalisierung dieser Erträge durch entsprechende Vergrößerung der Entscheidungseinheit, das heißt stärkere Zentralisierung¹.

Die Zentralisierung der Entscheidungsinstanz bedarf nicht unbedingt der zentralen Finanzierung als Komplement. Es lassen sich durchaus Mechanismen konstruieren, die die unteren Ebenen auch hinsichtlich der Verwendung eigener Einnahmen in eine plankonforme Richtung lenken (um nicht zu sagen: zwingen), wenn sie sich aus irgendeinem Grund nicht kooperationsbereit zeigen. Eine Möglichkeit bestände zum Beispiel darin, Mindeststandards bei "Pflichtaufgaben" in einem solchen Umfang zu fordern, daß der finanzielle Bewegungsspielraum der unteren Ebenen weitgehend verloren geht. Umgekehrt ist die Relation der jeweils eigenen Einnahmequellen und der aus ihnen erzielbaren Einnahmen zu den unumgänglichen Aufgaben der einzelnen Ebenen ein aussagefähiges Indiz für die jeweilige "Autonomie". Soweit die Ausübung von Rechten die Verfügung über entsprechende Finanzmittel voraussetzt, bleiben diese formal, solange dem Berechtigten nicht gleichzeitig ein unbedingter Anspruch auf die erforderlichen Ressourcen zusteht.

Weder mit sachlichen noch mit finanzwirtschaftlichen Argumenten läßt sich schlüssig nachweisen, ob zentralisierte oder dezentralisierte Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen den Zielen des Schulsystems am förderlichsten sind². Wesentlich für die Effizienz einer diesbezüglichen Regelung scheint vielmehr eine möglichst nahtlose organisatorische Einfügung in den sozio-ökonomischen Gesamtzusammenhang. Bezüglich der Entwicklung der Anteile der Bildungsausgaben in den Budgets

¹ Vgl. Weisbrod, B. A.: External Benefits of Public Education, Princeton, N.J., 1964, S. 123 f.

² Vgl. Frank, M. und Roselle, E.: "Finances Publiques et Education"; in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): a.a.O., S. 1-120, hier besonders S. 105-109.

von Zentralstaat, Ländern und Gemeinden, wie die Tabelle 1 zeigt, ist vor allem die Verschiebung zwischen Ländern und Gemeinden bemerkenswert. Es muß für die Interpretation dieser Tatsache allerdings daran erinnert werden, daß die Ausgabenrelationen keinen eindeutigen Indikator für das jeweilige Gewicht der beteiligten Ebenen darstellen.

Tabelle 1: Anteil von Zentralregierung (Bund/Reich), Ländern und Gemeinden an den Gesamtausgaben für Bildung in v. H.

Jahr	Zentralregierung	Länder	Gemeinden
1913	0,3	41,1	58,6
1925	1,2	56,2	42,7
1932	1,1	62,9	36,0
1951	1,8	63,5	34,7
1959	5,8	62,0	32,1
1962	8,1	60,2	31,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft 1959-1962, Stuttgart, Mainz 1964, Übersicht 2, S. 12.

3.2.2 Schulsystem

Die folgenden Ausführungen legen dar, wie speziell im bayerischen Schulsystem das Gewicht der dem Land und den Gebietskörperschaften zufallenden Aufgaben verteilt ist.

Übersicht 1 (im Anhang S. 121) veranschaulicht, daß

- Volks- und Sonderschulen über die Schulämter unmittelbar den Regierungen und nur mittelbar dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus unterstellt sind,
- Realschulen, Gymnasien, Berufsfach- und Fachschulen dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus unmittelbar unterstellt sind,

- bei den Berufsschulen in etwa eine mittlere Lösung verwirklicht ist: Die "Mediatisierung" über Schulämter entfällt.

Bei der ersten und der letzten Gruppe handelt es sich gemäß § 83 der Bayerischen Verfassung um Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung im Schulwesen. Die Gemeinden sind kraft Gesetzes gehalten, zur Errichtung und zum Betrieb von Volks-, Sonder- und Berufsschulen beizutragen. Die öffentlichen Volks- und Sonderschulen sowie die landwirtschaftlichen Berufsschulen sind staatliche Schulen, das heißt, der rechtsförmliche Akt der Errichtung ist dem Staat vorbehalten und wird von den Pegierungen ausgeübt - "im Benehmen mit den beteiligten Schulgemeinden"¹. Dienstherr der Lehrer und damit Schulträger ist der Staat.

Bezüglich öffentlicher Realschulen und Gymnasien sind die Gemeinden nur verpflichtet, bei Überfüllung bestehender Schulen Abhilfe zu schaffen. Bei Neuerrichtung können entweder der Staat oder Gemeinden/Gv Schulträger sein, das heißt, es handelt sich hierbei um zugelassene Selbstverwaltungsangelegenheiten. Die damit verbundenen Befugnisse der Gemeinden/Gv beschränken sich auf die Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten, das heißt hauptsächlich auf Sach- und Investitionsaufwendungen.

Eine detaillierte Darstellung der Kompetenzstrukturen bei den einzelnen Schularten findet sich in Matrizenform mit Erläuterungen im Anhang (vgl. S. 110-118).

Im Verlauf der letzten Jahre sind Verschiebungen im relativen Gewicht des Staates gegenüber den Gebietskörperschaften sowie zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften untereinander

¹ Art. 14 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 17. 11. 1966.

festzustellen, die bei den einzelnen Schularten unterschiedliches Ausmaß haben und auf verschiedenen Ursachen beruhen.

Im Volksschulsektor ist vor allem das im Herbst 1966 erlassene Volksschulgesetz zu nennen¹. Die unter den Aspekten der Finanzplanung wichtigsten Änderungen sind:

- Gemeinden und Gemeindeverbände haben hinfort generell die Aufwendungen für Schulbauinvestitionen zu tragen.
- Die Landschulreform mit dem Ziel der Abschaffung wenig oder gar nicht gegliederter Schulen soll bis 1978/79 abgeschlossen sein².
- Die Standortwahl wird weitgehend den Gemeinden überlassen. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus übt jedoch über das schulaufsichtliche Genehmigungsrecht für Errichtung, Umbau und Erweiterung von Schulen³ einen gewichtigen Einfluß aus.

Das Gesetz wurde beraten und verabschiedet, ohne daß konkrete Angaben über die dem Staat bzw. den kommunalen Gebietskörperschaften erwachsenden finanziellen Aufwendungen vorlagen⁴. Dieser Umstand ist um so abträglicher, als gerade die Notwendigkeit und Möglichkeit einheitlicher und weitsichtiger Normsetzung als Argument für die staatliche Vorherrschaft auf diesem Gebiet angeführt werden und zudem andere Ebenen einen Großteil der finanziellen Konsequenzen fehlender oder mangelhafter Planung zu tragen haben.

¹ Vgl. Volksschulgesetz vom 17. 11. 1966.

² Ebenda, Art. 23.

³ Abgeordneter Ospald bei der 2. Lesung des Entwurfs des Volksschulgesetzes; vgl. Bayerischer Landtag: Stenographische Berichte, 5. Periode, 108. Sitzung am 18. 10. 1966, S. 4039.

⁴ Ders.: a.a.O., S. 4039.

Bei den Realschulen sind zwei Tendenzen feststellbar: zum einen das Vordringen staatlicher Schulen neben privaten seit Ende des Zweiten Weltkrieges, zum anderen der wachsende Anteil staatlicher Schulen gegenüber den kommunalen seit Mitte der fünfziger Jahre¹. Die letztgenannte Beobachtung trifft auch für Gymnasien zu². Sie beruht nicht auf Änderungen der gesetzlichen Lastenverteilung in diesem Sektor, sondern ist eine Folge der starken finanziellen Beanspruchung der Gemeinden/Gv durch bestehende Schulen dieser Art, so daß praktisch der gesamte Zusatzbedarf der letzten Jahre durch staatliche Neugründungen gedeckt werden mußte. Zudem übernahm der Staat allein zwischen 1956/57 und 1959/60 26 Gymnasien, davon 21 von Gemeinden, eines von einem Landkreis und 4 von Zweck- bzw. Schulverbänden³.

Hinsichtlich der beruflichen Pflichtfortbildung übernahm das Gesetz über Berufsschulen und Berufsaufbauschulen vom 16. 7. 1960 weitgehend die Differenzierung nach landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Schulen, obwohl diese weitgehend nur durch verschiedene historische Wurzeln der beiden Schulzweige bedingt war. Die unterschiedlichen Regelungen betreffen sowohl Kompetenz- als auch Finanzierungsfragen:

- Träger landwirtschaftlicher Berufsschulen ist der Staat, Träger nicht-landwirtschaftlicher Berufsschulen sind Gemeinden bzw. kommunale Gebietskörperschaften (im Hinblick auf den jeweiligen Dienstherrn der Lehrer).

¹ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Die Entwicklung des bayerischen Schulwesens von 1945/46 bis 1959/60, Beiträge zur Statistik Bayerns, H. 216, München o.J., Schaubild 11, und dass.: Statistische Berichte, B I 1-j/65, Nr. 199: Realschulen, S. 5.

² Vgl. Bayerischer Philologenverband: Die Gymnasien in Bayern 1963-1965, Ingolstadt o.J., S. 25.

³ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Die Entwicklung des bayerischen Schulwesens von 1945/46 bis 1959/60, a.a.O., S. 32 f.

- Nicht alle kommunalen Gebietskörperschaften sind als Sachaufwandsträger für landwirtschaftliche Berufsschulen zugelassen (zum Beispiel nicht Berufsschulverbände von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden oder Bezirksberufsschulverbände).
- Die Mindestschülerzahl für die Errichtung von Berufsschulen ist für beide Typen unterschiedlich geregelt: bei landwirtschaftlichen sind es 60, bei sonstigen Berufsschulen 1.000¹.

Zwar enthält also das Berufsschulgesetz weiterhin die "Automatik", daß bei einer bestimmten Mindestschülerzahl eine Schule zu errichten ist, aber die entsprechende Ausführungsverordnung verpflichtet potentielle Schulträger zur Berücksichtigung struktur- und regionalpolitischer Gesichtspunkte. De facto zeigt die Entwicklung ohnehin eine tendenzielle Verschiebung der Schulträgerschaft auf größere Gebietskörperschaften² und damit vermutlich auch in "zentrale Orte". Sinnvoll und notwendig im Interesse einer Vermeidung von Fehlinvestitionen wäre allerdings eine A-priori-Festlegung regionaler Entwicklungszentren; dies um so mehr, als die Mehrzahl der Berufsschulen, nämlich die nicht-landwirtschaftlichen, von kommunalen Gebietskörperschaften getra-

¹ Mag die Disproportionalität dieser Relation, die in keinem Verhältnis zum Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten (19 %) steht, auch zum Teil durch die Verkehrsverhältnisse bedingt sein, so indiziert sie doch auch die Überbetonung der Landwirtschaft. Sie führt dazu, daß in 45 % der Berufsschulen (den landwirtschaftlichen) nur 14 % aller Berufsschüler unterrichtet werden, wobei noch ein Großteil der Schüler (vor allem die weiblichen) in landwirtschaftlichen Berufsschulen außerhalb der Landwirtschaft beschäftigt sind.

² Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Die Entwicklung des bayerischen Schulwesens von 1945/46 bis 1959/60, a.a.O., Schaubild 11, und dass.: Statistische Berichte, B I 2-j/65, Nr. 202: Die Berufsbildenden Schulen, Übersichten 4 und 17.

gen werden. Die nicht erst neuerdings¹ diskutierte Überführung in staatliche Schulen würde derartige Entscheidungen keineswegs überflüssig machen². Ganz offensichtlich kann sich auch (oder gerade) dieser bislang am stärksten dezentralisierte (um nicht zu sagen: zersplitterte) Schulzweig den Zentralisierungstendenzen im Schulsystem auf die Dauer nicht entziehen.

3.4 Finanzplanung und kommunale Selbstverwaltung

Bei der Untersuchung der Frage, ob die bestehenden Verwaltungsstrukturen und Organisationssysteme zur Lösung der öffentlichen Aufgaben geeignet sind oder ob nicht durch "Planung" eine Effizienzverbesserung nötig und möglich wäre, müssen realistischerweise bestimmte Einrichtungen der Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als Daten betrachtet werden. Eine Entscheidung darüber, wieweit die bestehende Finanzordnung entsprechend den Bedürfnissen der Planung geändert werden kann, muß davon ausgehen, daß die Finanzordnung zugleich "richtungsweisendes Staatsrecht sein und in ihrer Gesamtkonstruktion eine einheitliche, in sich folgerichtige Linie wahren (muß), damit sie im Einklang mit der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur und der sich daraus ergebenden politischen Kräfteverteilung auch die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit ordnend und ausgleichend mitbestimmen kann"².

Hinsichtlich des hier besonders interessierenden Schulsystems ist vor allem das Institut der "Kommunalen Selbstverwaltung" relevant, liegen doch auf diesem Gebiet seit jeher wichtige Funktionen der Gemeinden.

¹ Haushaltsrede des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus, Dr. Hundhammer; vgl. Bayerischer Landtag: Stenographische Berichte, 1. Periode, 145. Sitzung am 15. 2. 1950.

² Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480, S. 35.

Wie umstritten (rechtstheoretisch ebenso wie rechtshistorisch) die in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern vertretene These von der Ursprünglichkeit der Gemeinden in ihrer Eigenschaft als "Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts" auch sein mag¹, so ist sie doch als Auslegungsmaßstab für die die Gemeinden betreffenden Verfassungsbestimmungen bedeutsam².

Es ist nach herrschender Meinung unzulässig, die funktionale Garantie der Gemeinden im Grundgesetz so auszulegen, als ob alle Aktivitäten im inneren Zusammenhang mit örtlichen Gemeinschaftsangelegenheiten den Gemeinden vorbehalten sind³. Auch eine Garantie des status quo enthält sie sicher nicht.

Bei der Frage, ob und gegebenenfalls wieweit die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung eine gemeindliche Finanzhoheit impliziert oder zumindest doch voraussetzt, ist zu unterscheiden zwischen Einnahme- und Ausgabenhoheit⁴: Kommu-

¹ Die Gemeinden sind dem staatlichen Recht unterworfen, sowohl bezüglich ihrer Entstehung und Aufhebung als auch hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten. Darin zeigen sich Relikte des Polizeistaates (im Sinne von Verwaltungsstaat) des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts, dessen Kern die staatliche, nicht die bürgerschaftliche Verwaltung bildete. Ihren Ausdruck fand die damalige Einstellung in Edikten wie dem folgenden: "Sie (die Gemeinden) stehen unter der besonderen Curatel und Aufsicht des Staates und genießen die Vorrechte der Minderjährigen." (§ 18 des Baierischen Edikts über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 17. 5. 1818)

² Vgl. Nawiasky, H.: Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. neubearbeitete Aufl., München 1964, RdNr 4 zu Art. 11 Abs. 2 Satz 1.

³ Vgl. Köttgen, A.: Die Gemeinden und der Bundesgesetzgeber, Stuttgart 1957, S. 39 f.

⁴ Vgl. auch zum folgenden Sattler, H.: "Gemeindliche Finanzverfassung"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 1-30, hier besonders S. 3 ff.

nale Einnahmehoheit ist - wie oben festgestellt - äußerst bedeutsam, denn über Höhe und Modalitäten der Mittelvergabe wird die gemeindliche Planung tiefgreifend beeinflusst¹. Besonders gravierend wirkt sich eine unzureichende Finanzausstattung der Gemeinden deshalb aus, weil in diesem Fall hauptsächlich die freiwilligen Leistungen betroffen werden, das heißt bestimmte Investitionen, bei denen den Gemeinden der größte Ermessungsspielraum zukäme².

Insofern sind die Einnahmehoheit der Gemeinden in Form der Realsteuergarantie und der Steuerverbund³ zwischen Ländern und Gemeinden Konkretisierung und Ergänzung der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG. Ob sich aus dem letztgenannten Artikel unmittelbar eine verfassungsrechtliche Garantie des kommunalen Steuererhebungsrechts herleiten läßt, ist umstritten⁴. Bislang wurde dies verneint unter Hinweis auf die oben erwähnte, eigens eingefügte Steuergarantie in der Neufassung des Artikels 106⁵. Die neuerdings vertretene gegenteilige Auf-

¹ "Die finanzielle Autonomie im Gebiete der Einnahmewirtschaft ist die Bedingung für die Ausführung der Aufgaben im eigenen Wirkungskreise." (Wagner, A.: Die Finanzwissenschaft, I. Teil, a.a.O., S. 97)

² Auf Grund der kommunalen Finanznot sind die gemeindlichen Haushaltsansätze für Neu- und Wiederaufbau in Bayern 1967 um 19,1 % gegenüber dem Vorjahr gesunken, bei den kreisfreien Städten sogar um 29,2 %. Vgl. Informationsbrief des Bayerischen Städtetages, Nr. 6, 1967, RdNr 76/67.

³ Nach Art. 106 Abs. 6 und 7 des Grundgesetzes müssen die Länder einen Teil der Einkommensteuererträge an die Gemeinden abführen. Seine Höhe und Verteilung regeln Landesgesetze.

⁴ Vgl. Kölble, J.: "Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, a.a.O., S. 17-38, hier besonders S. 19.

⁵ Vgl. Hettlage, K. M.: "Die Gemeinden in der Finanzverfassung"; in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 3. Jg. 1964, S. 1-24, hier besonders S. 1 f.

fassung stützt sich auf das Argument, daß ohne Steuererhebungsrecht die den Kommunen formalrechtlich zugesprochene "Allzuständigkeit" materiell doch sehr dürftig wäre¹. Daß man sich der Probleme bewußt ist, die notwendig auftreten, wenn verschiedene Instanzen über die Beanspruchung der Steuersubjekte zu befinden haben, zeigt die Beschränkung auf den Umfang, den "die Einheit der Wirtschaftsbedingungen und die Geschlossenheit eines modernen Steuersystems zuläßt"².

Es dürfte allerdings ebenso schwierig wie müßig sein, aus Art. 28 Abs. 2 GG eine Aussage über die Relation zwischen eigenen Einnahmen der Gemeinden/Gv und staatlichen Zuweisungen an sie zu entnehmen³. Auch beinhaltet die Selbstverwaltungsgarantie kein Steuererfindungsrecht der Gemeinden, wie sich schon aus der starken grundgesetzlichen Beschränkung des Steuergesetzgebungsrechtes der Länder schließen läßt⁴.

3.5 Die Einflüsse von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenstrukturen auf die Planbarkeit

Die Beurteilung der Planungsrelevanz einer Finanzordnung kann sich nicht isoliert auf die Aufgaben- bzw. Ausgabenstruktur oder auf die Einnahmenstruktur beschränken. Regulative können in die Kompetenzverteilung über Realgrößen und/oder über Finanzmittel eingebaut werden. Beide Aspekte müssen mithin aufeinander bezogen betrachtet werden.

¹ Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966, Ziffer 326, und Sattler, H.: a.a.O., S. 9 f.

² Kölble, J.: a.a.O., S. 21.

³ Ebenda, S. 24.

⁴ Vgl. Sattler, H.: a.a.O., S. 11. - Allerdings haben die Länder mindestens über den Bundesrat Mitwirkungsrechte bei der Steuergesetzgebung.

3.5.1 Aufgaben / Ausgaben

3.5.1.1 Allgemein

Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Träger sowie deren Ausstattung mit Finanzierungsquellen kann man als Finanzausgleich im weitesten Sinn bezeichnen (wobei sich die Umverteilung der zugewiesenen Einnahmen im Hinblick auf die Ausgaben als sekundärer Lastenausgleich darstellt)¹. Es gibt keine diesbezügliche Regelung, die zeitliche und regionale Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen könnte. Die gewählte Aufteilung der realen und finanziellen Kompetenzen spiegelt die Auffassung über die den einzelnen Ebenen zukommende Bedeutung, insbesondere die Relation zwischen dem Staat und den Selbstverwaltungskörpern².

Das Schwergewicht der Landesaufgaben in Bayern, ausgedrückt im Ausgabenvolumen, liegt bei den Personalaufwendungen mit etwa 40 %. Dagegen entfallen nur etwa 10 % der Landesausgaben auf Sachinvestitionen, an erster Stelle Straßenbau, gefolgt von Wissenschaft, Wirtschaftsunternehmungen und Unterricht.

Hinsichtlich der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der bayerischen Gemeinden übernimmt die (nicht erschöpfende) Aufzählung von Art. 83 Abs. 1 Bayerische Verfassung die "traditionelle" Abgrenzung der Aufgabenverteilung: Hauptbelastung sind die Grundlageninvestitionen.

¹ Vgl. Hacker, H.: "Finanzausgleich"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 395-453, hier besonders S. 399.

² Vgl. Wagner, A.: Finanzwissenschaft, I. Teil, a.a.O., S. 95. So reizvoll es wäre, die verschiedenen diesbezüglichen Regelungen in den Ländern der Bundesrepublik unter Planungsaspekten einander gegenüberzustellen, würde ein solcher Versuch doch den Rahmen dieser Ausführungen sprengen oder aber bei cursorischer Behandlung die Gefahr "partialanalytischer Binsenirrtümer" (Stützel) heraufbeschwören.

Die Tatsache, daß sich in Bayern der Anteil der kommunalen Haushalte an der Summe der öffentlichen Haushalte zwischen 1949 und 1960 von 31 % auf 39 % erhöht hat, besagt jedoch nichts über ihr eigenständiges Gewicht bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, da bei den Gemeinden die Auftragsangelegenheiten mitgezählt sind, bei denen sie weder das Ob noch das Wie beeinflussen können¹. Darüber hinaus ist die statistisch ausgewiesene Relation der Ausgabenstruktur nicht unbedingt ein Indiz für das objektiv Notwendige, da das Maß der Aufgabenerfüllung seinerseits von den verfügbaren Finanzmitteln abhängt².

Die quantitative Abschätzung des Teil kommunaler Betätigung, in dem die Gemeinden eigenständig zu entscheiden - und damit auch zu planen - in der Lage sind, ist angesichts dieser Sachlage sehr erschwert. Es kann allenfalls die Vermutung ausgesprochen werden, daß unter dem Aspekt der Aufgabenverteilung die Planungsmöglichkeiten der Gemeinden/Gv nicht allzu umfassend sein dürften. Umgekehrt läßt sich daraus schließen, daß die Beeinflussungsmöglichkeiten der Oberinstanz(en), schon von der "realen" Seite gesehen, recht umfassend sind; jedenfalls sind sie weitergehend, als nach ihrem Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben zu schließen wäre.

3.5.1.2 Schulsystem

Wie sich die angeführten³ Änderungen in der Kompetenzverteilung für die verschiedenen Schularten in den Haushalten des Staates und der kommunalen Gebietskörperschaften niederschlugen, zeigen die finanzstatistischen Ergebnisse.

¹ Vgl. Albers, W.: a.a.O., S. 402.

² Vgl. Weinberger, B.: "Das quantitative Problem der Gemeindefinanzreform"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, a.a.O., S. 71-109, hier besonders S. 90.

³ Vgl. S. 42 ff.

Die öffentlichen Ausgaben für Unterricht und ihre Veränderung im Zeitablauf spiegeln

- die natürliche und die politisch induzierte Entwicklung der Realgrößen im Schulsystem,
- das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Schul- und Ausgabearten innerhalb der jeweiligen Gesamtausgaben für Unterricht und
- wegen der gesetzlichen Bindung bestimmter Ausgabearten an bestimmte Träger gleichzeitig die Lastenverteilung auf den Staat und die übrigen Gebietskörperschaften¹.

Seit der Bund 1950 die Kriegsfolgelasten und die Zuschüsse zur Sozialversicherung übernommen hat, sind die Schulausgaben an die erste Stelle des bayerischen Staatshaushalts gerückt². Der weitere Auf- und Ausbau des Schulsystems (und der übrigen Aufgaben des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus) führte schließlich zu einem Anteil des Kultusetats von 22,5 % im Jahre 1966³.

¹ Die Regelung der realen sowie insbesondere der finanziellen Kompetenzen im Schulsystem ist in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich, eine der Folgen der Kulturhoheit der Länder. Vgl. die Synopse in Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens - Ergebnisse der Finanzstatistik 1952 bis 1967, Stuttgart 1959, S. 10-13. Im Rahmen dieser Arbeit kann jedoch nur gelegentlich auf die Planungsrelevanz unterschiedlicher Regelungen in anderen Bundesländern als Bayern hingewiesen werden.

² Vgl. Statistisches Taschenbuch für Bayern 1954, S. 87 f.

³ Die Haushaltsansätze für Bildung beliefen sich 1966 in den übrigen Bundesländern (ohne Stadt-Staaten) auf folgende Anteile an den Gesamtansätzen:

Schleswig-Holstein	17,0 %
Niedersachsen	24,0 %
Nordrhein-Westfalen	27,3 %
Hessen	24,7 %

Fortsetzung der Fußnote auf S. 52.

In den Haushalten der Gemeinden/Gv nehmen die Schulausgaben neben den Aufwendungen für Straßenbau in der Nachkriegszeit einen zunehmenden Anteil ein (vgl. Graphik 1, S. 53, und Übersicht 4 im Anhang, S. 123).

Die unmittelbaren öffentlichen Ausgaben für Schulen einschließlich Schulverwaltung und sonstiges Schulwesen erhöhten sich in Bayern von 511 Mill. DM 1952 auf 1.408 Mill. DM 1962¹, das heißt um 176 %, wobei die Realschulausgaben mit + 438 % die Spitze halten (vgl. Übersicht 2 im Anhang, S. 122). Die Steigerungsraten der unmittelbaren kommunalen Aufwendungen waren gut doppelt so hoch wie beim Staat (261 % gegen 126 %), wodurch sich der kommunale Anteil an den öffentlichen unmittelbaren Schulausgaben von 37 % im Jahre 1952 auf 48 % im Jahre 1962 erhöhte. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in den unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden beträchtliche

Fortsetzung der Fußnote 3 von S. 51:

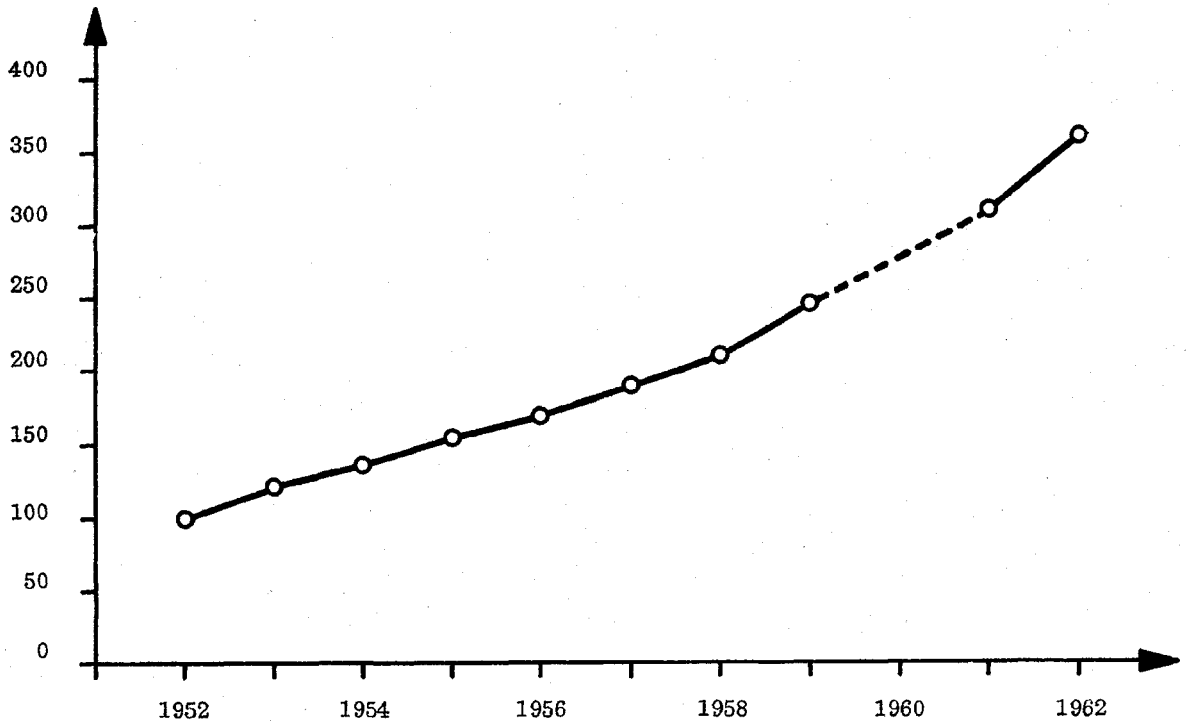
Rheinland-Pfalz	24,6 %
Baden-Württemberg	24,0 %
Saarland	25,5 %

(Zusammenfassung der Positionen Unterricht, Wissenschaft, Kunst, Volksbildung, Heimatpflege, Kirchliche Angelegenheiten der Haushaltsansatzstatistik nach: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe 1; Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. I. Haushaltspläne 1966, Tabelle B 1, S. 17/18.)

Angesichts der verschiedenen Abgrenzungen der erfaßten finanzstatistischen Positionen in den einzelnen Bundesländern sind Schlüsse von den Differenzen zwischen den Anteilen auf unterschiedliche Bemühungen im Bildungswesen nur bedingt zulässig.

¹ Wegen der gravierenden Umstellung in der finanzstatistischen Abgrenzung und Erfassung einzelner Ausgabenpositionen 1963 sind spätere Daten allenfalls bedingt vergleichbar. (Vgl. dazu die näheren Ausführungen im Anhang, S. 119.) Angesichts der Tatsache, daß Umfang und Richtung der Verzerrung der Ergebnisse bei Einbeziehung späterer Daten nicht abzuschätzen sind, schien uns die geringere Aktualität der Zahlen bei Begrenzung auf die Jahre bis 1962 als das kleinere Übel.





Graphik 1 a): Unmittelbare Schulausgaben der Gemeinden/Gv in Bayern 1952 - 1966 (Index: 1952 = 100)



Quellen: Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952 - 1957, Stuttgart 1959, S. 22 - 25; dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik, Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957 - 1962, Stuttgart, Mainz 1965, S. 26 f.

Graphik 1 b): Kommunale Schulausgaben in Bayern nach Gebietskörperschaften 1951 - 1962 (in Mill. DM und v. H.)

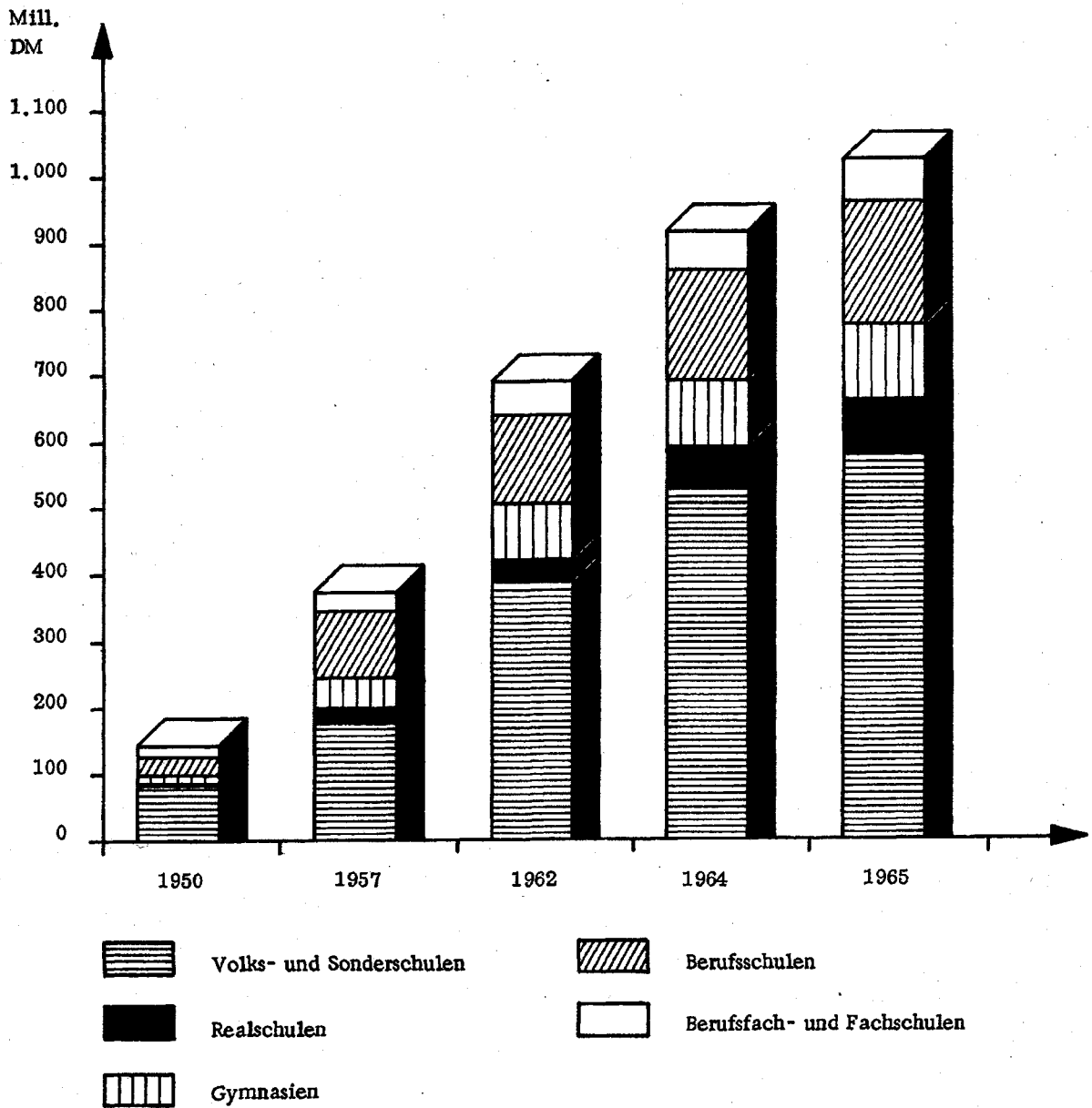
Rechnungs- jahr	absolut in Mill. DM	davon in v. H.									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
1951	184,4	[Stacked bar chart showing distribution]									
1952	208,7	[Stacked bar chart showing distribution]									
1953	248,4	[Stacked bar chart showing distribution]									
1954	267,4	[Stacked bar chart showing distribution]									
1956	334,3	[Stacked bar chart showing distribution]									
1959	483,4	[Stacked bar chart showing distribution]									
1962	702,1	[Stacked bar chart showing distribution]									

	Kreisfreie Städte		Landkreise
	Kreisangehörige Gemeinden		Bezirksverbände

^a Nur Werte für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen verfügbar.

Sowohl die absoluten als auch die v. H. -Werte sind der Übersicht 5 (Anhang, S. 124) entnommen.

Graphik 2: Unmittelbare kommunale Schulausgaben in Bayern nach Schularten 1950, 1957, 1962, 1964 und 1965 (in Mill. DM)



Quelle: Zusammengestellt vom Bayerischen Städteverband nach unveröffentlichten Unterlagen des Bayerischen Statistischen Landesamtes.

zweckgebundene Zuweisungen des Staates enthalten sind. Letztere stiegen zwischen 1950 und 1962 um mehr als das Vierfache (vgl. Übersicht 14 im Anhang, S. 136).

Graphik 2 zeigt das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Schularten unter den Schulausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften. In dieser faktischen Lastenverteilung drückt sich die bereits erwähnte Tendenz aus, die Schulträgerschaft auf größere und finanziell leistungsfähigere Ebenen zu verschieben, was sich um so leichter rechtfertigen läßt, je größer die überörtliche Bedeutung bestimmter Schulen bzw. Schularten ist (Verbandsvolksschulen und -berufsschulen, Realschulen, Berufsfach- und Fachschulen).

Eine Aufschlüsselung der kommunalen Schulausgaben nach Gemeindegrößenklassen, wie sie in Übersicht 6 (vgl. Anhang, S. 125) vorgenommen wird, ist insofern relevant, als eine Reihe von Finanzbeihilfen an die Gemeinden/Gv auf der gleichen Basis ermittelt werden. Auf Grund der gesetzlichen Lastenverteilung werden die Schulausgaben des Staates bzw. der Gemeinden/Gv hauptsächlich durch die Entwicklung jeweils spezifischer Ausgabearten beeinflusst: beim Staat Personalausgaben, bei den Gemeinden/Gv vermögenswirksame Ausgaben¹.

¹ Die Verteilung der finanziellen Lasten im Schulsystem auf den Staat und die kommunalen Gebietskörperschaften ist grundsätzlich durch das Institut der Schulträgerschaft geregelt. Der Schulträger ist nach bayerischer Regelung als Dienstherr der Lehrer der jeweiligen Schule gleichzeitig Personalaufwandsträger. Der Investitions- und Sachaufwand entfällt auf die Schulsitzgemeinde/Gv. Der Hauptunterschied zwischen staatlichen und kommunalen Schulen besteht auf finanziellem Gebiet darin, daß der Staat bei ersteren die vollen Personalausgaben trägt, während er zu den entsprechenden Aufwendungen kommunaler Schulen lediglich einen "Lehrpersonalzuschuß" leistet, der allerdings regelmäßig einen großen Teil der kommunalen Personalausgaben deckt. (Rechnerisch sind es - je nach Schulart - 60 bis 70 %, tatsächlich im Durchschnitt weniger als 40 %. Vgl. Informationsbrief des Bayerischen Städtetages Nr. 11, 1965, RdNr 186/65.)

Tabelle 2: Öffentliche unmittelbare Ausgaben für Schulen in Bayern nach Schularten 1952 und 1962
(in 1.000 DM und Index 1952 = 100)

Schulart	Staat			Gemeinden/Gv			insgesamt		
	1952	1962	1952	1952	1962	1952	1952	1962	1952
	abs.	abs.	=100	abs.	abs.	=100	abs.	abs.	=100
Volks- und Sonder- schulen	221.400	463.284	209	96.346	380.588	395	317.746	843.872	266
Real- schulen	5.770	29.936	519	5.813	32.409	558	11.583	62.345	538
Gymna- sien	66.302	188.091	284	22.893	81.848	358	89.195	269.939	303
Berufs- schulen	4.633	12.234	264	39.478	120.798	306	44.111	133.032	302
Berufsfach-, Fach- und Ingenieur- schulen	11.578	26.083	225	19.731	49.620	251	31.309	75.703	242
übriges Schul- wesen	8.609	1.588	18	1.306	6.008	460	9.915	7.596	77
Schulver- waltung	5.829	11.275	190	1.730	4.253	246	7.559	15.528	205
insgesamt	324.121	732.491	226	187.297	675.524	361	511.418	1408.015	276

Quellen: Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952-1957, Stuttgart 1959, S. 30-69.

Dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik, Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957-1962, Stuttgart 1965, S. 32-80.

Nach Schularten gegliedert ergibt sich folgendes Bild:

- Bei den Volksschulen trägt der Staat den Aufwand für die Lehrer ganz. Alle übrigen Ausgaben gehen zu Lasten der jeweiligen Gemeinden/Gv¹. Die Bezirke bringen die "Landeschulumlage" in Höhe von 5 % der staatlichen Ausgaben auf, die allerdings unter "allgemeine Finanzmittel" ausgewiesen sind.

¹ Vgl. Art. 40 Volksschulgesetz vom 17. 11. 1966.

- Bei den öffentlichen Sonderschulen trägt der Staat die Ausgaben für das Lehrpersonal und für das Personal für heilpädagogische Unterrichtshilfe. Dagegen entfällt der Aufwand für den Sachbedarf sowie für das übrige Personal auf die Körperschaft(en), für deren Gebiet die Sonderschule errichtet wurde¹.
- Für Realschulen und Gymnasien muß die Schulsitzgemeinde/Gv den Sachbedarf tragen². Bei staatlichen Realschulen und Gymnasien trägt das Land den Personalaufwand. Von dem durchschnittlichen Lehrpersonalaufwand für kommunale Realschulen und Gymnasien erstattet es 60 % als sogenannten Lehrpersonalzuschuß sowie die Aufwendungen für das Verwaltungspersonal der Schulleitung.
- Die anderweitig nicht gedeckten Kosten bei Errichtung und Betrieb von öffentlichen Berufsschulen werden von den Schulträgern auf die beteiligten Beschäftigungsgemeinden bzw. bei nichtbeschäftigten oder außerhalb Bayerns beschäftigten Schülern auf die Wohnsitzgemeinden umgelegt. Der Staat gewährt den Trägern nicht-landwirtschaftlicher Berufsschulen einen Lehrpersonalzuschuß in Höhe von 70 % der durchschnittlichen Dienstbezüge und des Versorgungszuschlags. Den kommunalen landwirtschaftlichen Berufsschulen werden bei Bedarf staatliche Lehrkräfte zur Verfügung gestellt, die vom Staat besoldet werden³.

Die Lastenverteilung bei Berufsaufbauschulen entspricht den Regelungen für öffentliche Berufsschulen (denen sie angegliedert sind).

¹ Vgl. Gesetz über die Errichtung und den Betrieb von Sonderschulen vom 25. 7. 1965, Art. 4, 6, 7.

² Nur bei Heimschulen übernimmt der Staat die Ausgaben für die Schulanlage: 1965/66 in 16 Fällen.

³ Damit wird die Mehrbelastung der ohnehin meist finanziell schwächeren ländlichen Gemeinden auf Grund der niedrigen Mindestschülerzahl für Schulgründungen wenigstens teilweise kompensiert.

- Die Investitions- und Sachausgaben der kommunalen Berufsfach- und Fachschulen tragen die Schulsitzgemeinden. Von den Personalaufwendungen übernimmt das Land 70 % (bei dreistufigen Handelsschulen 60 %) der durchschnittlichen Dienstbezüge und des Versorgungszuschlages als Lehrpersonalauschuß. Den kommunalen landwirtschaftlichen Berufsfach- und Fachschulen werden bei Bedarf staatliche Lehrkräfte zur Verfügung gestellt, die vom Staat besoldet werden. Darüber hinaus trägt das Land die Aufwendungen für das Verwaltungspersonal der Schulleitung.

Unter den hier zu behandelnden Planungsaspekten ist von besonderer Relevanz, daß die Instanzen, die über die Entwicklung bestimmter Ausgabearten zu befinden haben, nicht in allen Fällen identisch sind mit den belasteten, weshalb die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der letzteren bei der Programmierung fairerweise geboten wäre.

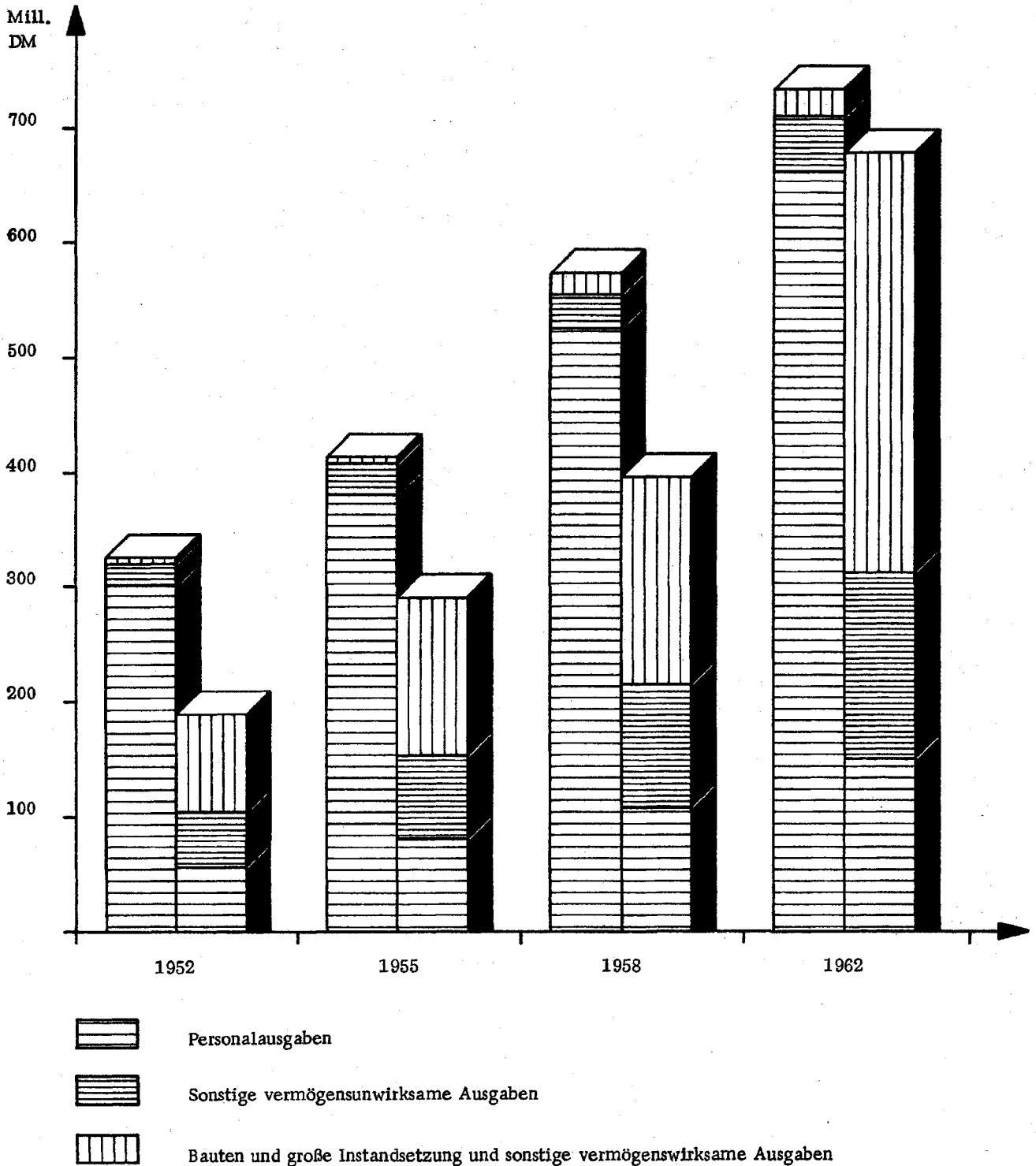
Graphik 3 zeigt die Entwicklung der öffentlichen unmittelbaren Ausgaben für Schulen in Bayern, gegliedert nach Ausgabearten, für den Zeitraum 1952 bis 1962. Die Personalausgaben beanspruchten 1962 57 % der öffentlichen Schulausgaben. Sie wurden zu 82 % vom Staat aufgebracht¹. Mehr als zwei Drittel der staatlichen Personalaufwendungen wurden im Volks- und Sonderschulsektor verausgabt.

Den höchsten Anteil an den kommunalen Personalausgaben verzeichneten die Berufsschulen mit 42 % (1962), da auf diesem Sektor das Schwergewicht kommunaler Schulträgerschaft liegt.

Der Rückgang bei den Gymnasien von 27 % (1950) auf 19 % (1962) spiegelt deutlich die "Verstaatlichungswelle" bzw. die relative Zurückhaltung (sprich: Finanzknappheit) der

¹ Vgl. auch zum folgenden Übersicht 2 im Anhang, S. 122.

Graphik 3: Staatliche und kommunale unmittelbare Ausgaben für Schulen in Bayern nach Ausgabearten 1952, 1955, 1958 und 1962 (in Mill. DM)



Quellen: Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952 - 1957, Stuttgart 1959, S. 22 - 25; dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik, Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957 - 1962, Stuttgart, Mainz 1965, S. 26 f.

Gemeinden/Gv in diesem Bereich. Von den Determinanten der Personalausgaben - Lehrerzahlen, Anfangsgrundgehälter und Stellenkegel - kontrolliert der Staat bei allen Schularten die beiden letzteren, bei staatlichen Schulen selbstverständlich auch die erste. Aber auch bei kommunalen Schulen ist die Lehrerzahl nur beschränkt als Aktionsparameter zur Manipulation der Personalausgaben einsetzbar, da erhebliche Unterschiede etwa in den Schüler/Lehrer-Relationen über längere Zeiträume vermutlich von der Öffentlichkeit nicht hingenommen würden.

Die Analyse der öffentlichen Personalausgaben für das bayerische Schulsystem während des Zeitraumes von 1961 bis 1966 ergibt, daß zwar bei allen Schularten die "normalen" Gehaltssteigerungen am gewichtigsten waren, daß aber - außer bei Gymnasien - jeweils die Veränderung des Stellenkegels ebenfalls bedeutsam war, die - da nicht mit entsprechenden Funktionsänderungen bei den Begünstigten verbunden - eine indirekte Gehaltserhöhung darstellt. Die (übrigens in allen Bundesländern erfolgte) generelle Höherstufung der Lehrer 1965 signalisiert die Einsicht (oder den Zwang) der politischen Entscheidungsträger, auch im Schulsystem die Lenkungsfunction des Preises stärker zur Wirkung kommen zu lassen, um die expansiven Schulreformabsichten zu realisieren¹.

¹ Angesichts des Nachdruckes, den gerade Bayern üblicherweise auf die föderalistische Struktur der Bundesrepublik legt, ist es geradezu erstaunlich, daß es jeweils unter den Ländern war, die in zwei Fällen sich eines Teilrechts der Kulturhoheit begeben wollten: der eigenen Festsetzung der Lehrergehälter: 1953 rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuß an und erreichte die Streichung der Lehrer-Besoldung (L); 1967 scheiterte der Versuch, über die Anrufung des Vermittlungsausschusses die Lehrer aller Schularten besoldungsrechtlich in Bundeskompetenz zu übergeben. Vgl. Die Bayerische Schule, 20. Jg., 1967, S. 265 f. - Offenbar veranschlagt man die erhoffte Eindämmung der Dynamik in der Lehrerbeseoldung höher als die Einbuße an eigenen Rechten.

Die dritte Komponente, die Erhöhung der Lehrerzahlen während der Beobachtungsperiode (Volksschulen 6 %, Realschulen 89 %, Gymnasien 24 %, berufsbildende Schulen 3 %), ist jedoch allenfalls marginal auf diese "Anreize" zurückzuführen, dies schon im Hinblick auf die lange "gestation period" eines Lehrers.

Etwas unterschiedlich stellt sich die Situation bei den vermögenswirksamen Ausgaben dar, die einen wachsenden Anteil der öffentlichen Schulausgaben beanspruchen (1962: 28 %). Obwohl der Staat auch diesbezüglich die Normen setzt, verbleibt doch den hauptbelasteten Ebenen, nämlich Gemeinden/Gv (1962: 95 %), ein nach Schularten unterschiedlicher Freiheitsspielraum. Zur Errichtung von Volks- und Berufsschulen sind die kommunalen Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet, und der Staat vermag - etwa durch Verordnungen zur Landschulreform - das Maß dieser Verpflichtung genauer zu spezifizieren. Der kommunale Ermessensspielraum reduziert sich damit praktisch auf den die "Norm" übersteigenden Bereich. Um so abträglicher ist es folglich, daß man in Bayern so umfangreiche Programme wie die Landschulreform staatlicherweise beschloß, ohne auch nur halbwegs konkrete Vorstellungen von den damit verbundenen Aufwendungen zu haben, ganz zu schweigen von deren Abstimmung mit den finanziellen Möglichkeiten der Kommunen.

Ganz ähnliche Mängel weist die "Planung" zum Ausbau des Netzes an Realschulen und Gymnasien auf. Obwohl die Gemeinden/Gv zur Errichtung derartiger Schulen nicht gesetzlich verpflichtet sind, werden auch durch die Schulentwicklungspläne für diesen Bereich in erster Linie sie belastet, zumindest in den finanziellen Konsequenzen. Bei der Erstellung der Pläne wurde darauf offensichtlich keine Rücksicht genommen. Eine Ermittlung der Deckungsmöglichkeit für den Schulraumbedarf der nächsten Jahre durch das Bayerische Staats-

ministerium für Unterricht und Kultus¹ beschränkt sich zum Beispiel auf den das Land voraussichtlich belastenden Anteil, während die Aufbringung der (weit höheren) kommunalen Quote als unproblematisch angesehen wird. Außer globalen Vorausschätzungen zum Beispiel der zwischen 1963 und 1970 notwendigen Schulbauinvestitionen² wurden bislang vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus nur Einheitsausgaben pro Schulraum (einschließlich der anteilmäßigen Ausgaben für Fach- und Sonderunterrichtsräume sowie Nebenräume) ermittelt³. Für die Beurteilung der Realisierbarkeit der verschiedenen Pläne wäre dagegen eine Zurechnung der Belastung auf die einzelnen Ebenen unabdingbar.

Die von den Schulabteilungen der Regierungen aufgestellten "Schulentwicklungspläne" waren von den Landes- bzw. Bezirksplanungsstellen insbesondere mit der gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen abzustimmen⁴. Innerhalb der Regionalplanung bot sich somit für die Interessenten eine zusätzliche Möglichkeit, Wünsche bezüglich Schuleinrichtungen anzumelden und unter Umständen zu realisieren, um so mehr, als nun neue Aspekte zum Zuge kamen, wie zum Beispiel die Weckung der ländlichen "Bildungsreserven".

¹ Vgl. Nachrichten des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 12. 1. 1968.

² Die Aufwendungen wurden insgesamt auf 5,7 Mrd. DM geschätzt, davon für Realschulen und Gymnasien 1,2 Mrd. DM. Vgl. Bayerischer Städteverband: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, München 1966, S. 15.

³ Sie betragen zum Beispiel für Volks- und Sonderschulen 216.000 DM und für Realschulen und Gymnasien 286.000 DM. Zitiert nach Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1965-1970, Stuttgart 1967, S. 45.

⁴ Vgl. Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 12. 10. 1965, Nr. VIII 109 246.

Die Erfahrungen, die die mit der revolvierenden Bedarfsfeststellung befaßten Bezirksplanungsstellen machten, können als Indiz dafür gewertet werden, wie stark die Einsicht in die struktur- und regionalpolitische Bedeutung von Schulinvestitionen bereits verbreitet ist. Wurde in einer Region "Bedarf" für die Errichtung einer Schule festgestellt, so sollte nach Möglichkeit gleichzeitig eine Gebietskörperschaft ermittelt werden, die bereit und in der Lage war, als Schulträger oder zumindest als Schulsitzgemeinde zu fungieren. Das erstere war praktisch nie der Fall; im Hinblick darauf, daß den einer Schulsitzgemeinde zufallenden erheblichen finanziellen Belastungen nur minimale kommunale Mitspracherechte¹ gegenüberstehen, kann die Flut der dafür eingegangenen Bewerbungen kaum mit "Prestigedenken" allein erklärt werden.

3.5.2 Einnahmen

Es wurde oben bereits erwähnt, daß die Aufgabenverteilung allein noch keinen Aufschluß gibt über die Autonomie einer Ebene, sondern daß ergänzend ihre Einnahmenstruktur herangezogen werden muß. Aber auch die Angabe über die Verteilung von Einnahmequellen bleibt so lange unvollständig, als nicht gleichzeitig der Rahmen umschrieben wird, innerhalb dessen der jeweiligen Ebene die Inanspruchnahme dieser Quellen freisteht. Selbst die gesetzliche, ja sogar die verfassungsmäßige Garantie einer bestimmten "Einnahmehöhe" sichert lediglich die Unantastbarkeit dieses Rechts, nicht aber eine auch nur in etwa bestimmte Einnahmenhöhe. Die Wahrscheinlichkeit von Divergenzen zwischen Ausgabeverpflichtungen und Einnahmen ist naturgemäß um so größer, je kleiner

¹ Belege dafür finden sich in den Matrizen über Schulaufsicht und -verwaltung in Bayern und den Erläuterungen dazu (vgl. Anhang, S. 110).

das "Einzugsgebiet", je geringer die Zahl der Einnahmequellen und je schwächer mithin die Wahrscheinlichkeit ist, daß sich zufällige Aufkommensschwankungen über nicht allzu lange Zeitspannen hinweg ausgleichen. Im letzten Fall ist gleichzeitig die Planbarkeit erheblich beeinträchtigt. Diese Umstände treffen - wie noch zu zeigen sein wird - bei den kommunalen Gebietskörperschaften weitgehend zusammen.

Im Hinblick auf das bayerische Schulsystem wurde bereits gezeigt, daß der Staat sowohl seine eigenen finanziellen Verpflichtungen als auch weitestgehend die der Gemeinden/Gv in ihrer Höhe bestimmen kann. Es bleibt zu untersuchen, ob bzw. in welchem Maße die einzelnen Ebenen in der Lage sind, ihre Einnahmenströme den übernommenen bzw. oktroyierten Veränderungen der Ausgaben anzupassen. Das ist einerseits eine Frage der Aufkommenselastizität der verschiedenen Einnahmearten, andererseits der rechtlichen und faktischen Möglichkeit zu deren Ausnutzung.

Wie sich die Finanzmittel von Staat und Gemeinden/Gv in Bayern aus Steuern, sonstigen Einnahmen und den Salden der verschiedenen Finanzausgleichsbeziehungen zusammensetzen, stellt Übersicht 7 für die Jahre 1962-1964 dar (vgl. Anhang, S. 126)¹. Danach lag die tatsächlich verfügbare Finanzmasse des Staates 1964 um knapp 1 % unter den Steuereinnahmen. Die Gemeinden/Gv bezogen im gleichen Rechnungsjahr fast 22 %

¹ An der Finanzierung der Nettoausgaben aller Länder und Gemeinden/Gv in der Bundesrepublik waren die verschiedenen Einnahmearten wie folgt beteiligt (in v.H.):

	Länder			Gemeinden		
	1962	1963	1964	1962	1963	1964
Steuern	80,8	80,0	78,5	44,5	42,5	39,9
Gebühren	6,1	6,3	6,5	20,2	20,2	20,0
Schulden	0,7	1,6	4,4	15,1	16,3	17,2
Zuweisungen (Saldo)	12,4	12,1	10,6	20,2	21,0	20,9

ihrer Gesamteinnahmen aus den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Im folgenden sollen die einzelnen öffentlichen Einnahmearten auf ihre Planungsrelevanz untersucht werden (das heißt insbesondere die grundsätzliche Elastizität und die faktische Manipulierbarkeit ihres Aufkommens). Die dabei gewonnenen Ergebnisse zusammen mit dem Gewicht der einzelnen Einnahmearten innerhalb des Budgets gestatten Aussagen über die Planungsmöglichkeiten im gegebenen System.

3.5.2.1 Steuern

Für die Festlegung der Steuerertragshoheit im Grundgesetz ist kennzeichnend, daß nicht die Popitzsche Zweiteilung in Finanzmasse von Bund und Ländern einerseits und von Gemeinden/Gv andererseits übernommen wurde, sondern daß man die Zäsur vielmehr zwischen den Bund auf der einen Seite, Ländern und Gemeinden/Gv auf der anderen legte¹. Zwischen beiden Gruppen wurden die Steuereinnahmen ursprünglich nach steuersystematischen Gesichtspunkten aufgeteilt², das heißt, Steuern, deren Aufkommen regional lokalisierbar ist, wurden den Ländern zugewiesen, die übrigen dem Bund. Bei der Bemessung des Landesanteils wurde der Finanzbedarf der Gemeinden mit berücksichtigt³.

Soweit ihre Einnahmen aus Steuern bestehen, haben die Länder keine unbegrenzten Einflußmöglichkeiten auf deren Höhe. Die

¹ Hettlage, K. M.: "Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 14, 1953/54, S. 405-481, hier besonders S. 405 f.

² Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480, S. 30.

³ Vgl. Sattler, H.: a.a.O., S. 21 f.

Steuergesetzgebundenheit liegt - außer für Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungsbereich - beim Bund. Wegen der Zustimmungsbefähigung dieser Gesetze sind die Länder jedoch mittelbar an der Festlegung der Bemessungsgrundlage und der Steuersätze beteiligt¹. Das starke Wachstum der (glied-)staatlichen Steuereinnahmen im Beobachtungszeitraum sowohl absolut als auch relativ (zum Anteil der Gebühren) erklärt sich aus der dominierenden Stellung der konjunktur-reagiblen Einkommens- und Körperschaftssteuer innerhalb der dem Staat zufließenden Steuereinnahmen².

Das relativ große Gewicht der Steuereinnahmen unter den kommunalen Finanzierungsmitteln ist erst neueren Datums, während früher das Gebührenaufkommen überwog³. Die Ertrags-hoheit der Gemeinden ist auf die Realsteuern und einige un-wesentliche Verbrauchssteuern beschränkt. Die Realsteuer-garantie in Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz sichert zum einen den Fortbestand der Realsteuern überhaupt und zum anderen jeder Gemeinde ihr jeweiliges Realsteueraufkommen ohne Rück-sicht auf den Bedarf⁴. Über das Recht zur Festsetzung der Hebesätze können die Gemeinden die ihnen aus dieser Quelle zufließenden Einnahmen manipulieren. Dabei sind ihrem Er-messen jedoch enge Grenzen gezogen:

¹ Allerdings können konjunktur-, wachstums- und währungs-politische Maßnahmen des Bundes die Entwicklung der Be-messungsgrundlage nachhaltig beeinflussen.

² Der Anteil betrug 1963 in Bayern 75 % der Landessteuerein-nahmen. Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemein-den, II. Jahresabschlüsse 1964, Stuttgart, Mainz 1967, S. 248 f.

³ Vgl. S. 70 ff.

⁴ Vgl. Sattler, H.: a.a.O., S. 12. Die Auffassung, es läge auch im Ermessen des Bundesgesetzgebers, die Realsteuern abzu-schaffen, ist abzulehnen, da damit die Aufkommensgarantie zugunsten der Gemeinden ihres Inhalts entleert wäre.

- Über seine Steuergesetzgebungshoheit hat der Bund größere Einflußmöglichkeiten auf das effektive Steueraufkommen (zum Beispiel durch Veränderung der Freibeträge)¹.
- Da die Höhe der staatlichen Finanzbeihilfen und die Kreditgenehmigungen von der Ausschöpfung der Gemeindesteuern abhängen, ist auch die Freiheit bei der Festsetzung der Hebesätze eingeengt².
- In die gleiche Richtung wirkt die Vorschrift einer kommunalen Quotenbeteiligung in bestimmter Höhe als Voraussetzung für Finanzhilfen.
- Durch die sogenannte Steuerverkopplung sind die Relationen der Hebesätze der einzelnen Steuern festgelegt; ihre Überschreitung bedarf entweder kommunalaufsichtlicher Genehmigung oder ist völlig untersagt³.

Unter den Realsteuern hat die Gewerbesteuer, gemessen am Aufkommen, im Durchschnitt die größte Bedeutung. Seit 1956 entfallen darauf mindestens 90 % der Steuereinnahmen der Gemeinden aller bayerischen Bezirke, in vielen Fällen schon damals mehr, und die Tendenz ist weiterhin steigend⁴. Dieses Gewicht ist ungünstig zu beurteilen⁵, weil durch die starke Konjunkturrempfindlichkeit die kommunale Planung erheblich behindert wird⁶.

¹ Vgl. Sattler, H.: a.a.O., S. 13 f.

² Vgl. auch zum folgenden Albers, W.: a.a.O., S. 424.

³ Vgl. Schmölders, G.: a.a.O., S. 60 f.

⁴ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, AL I 2-j/65 und AL II 1-j/65: Steueraufkommen in Bayern 1965, München 1966, S. 4 und 6.

⁵ Vgl. Loschelder, W.: Grundgedanken der Finanzreform, Göttingen 1966, S. 31 f., und Albers, W.: a.a.O., S. 423.

⁶ Die Konjunkturabschwächung 1967 beeinträchtigte vermutlich das Aufkommen der kommunalen Steuern am meisten. Man rechnet mit einer Steigerung um nur 0,5 % im Durchschnitt aller
Fortsetzung der Fußnote auf S. 68.

Auch strukturpolitische Bedenken sind angebracht, weil die Gewerbesteuer an regional ungleichmäßig gestreute Steuerobjekte anknüpft, so daß sich große Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft ohne Relation zum jeweiligen Finanzbedarf ergeben. Das widerspricht den gemeindespezifischen Steuerprinzipien, wonach bei gleicher Anspannung eine möglichst gleichmäßige Deckung des örtlichen Ausgabenbedarfs erreicht werden soll und wo nötige ungleiche Steuersätze möglichst geringe Wirkungen auf die Standortentscheidungen der Unternehmen haben sollten¹.

Zur Erhebung der Grundsteuer sind die Gemeinden berechtigt, nicht verpflichtet². Bei der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer sind sie an die Feststellung des Einheitswertes für den Steuergegenstand und des Steuermeßbetrages durch die Finanzämter gebunden. Die Einfrierung der Einheitswerte auf dem Stand von 1935 bedeutet einen erheblichen Einnahmefall für die Gemeinden³.

Fortsetzung der Fußnote 6 von S. 67:

Gemeinden/Gv in der Bundesrepublik Deutschland. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen erwartet man einen Zuwachs um 2,9 %, bei den kreisfreien Städten dagegen ein Fallen um 2,3 %. Vgl. Informationsbrief des Bayerischen Städtetages, Nr. 6, 1967, RdNr 78/67.

¹ Vgl. Albers, W.: a.a.O., S. 410.

² Die Grundsteuer, ursprünglich eine der wichtigsten Einnahmequellen der Länder, wurde durch das Grundsteuergesetz vom 1. 12. 1936 erstmals reichseinheitlich geregelt und ihr Ertrag den Gemeinden zugesprochen. Vgl. Schiefer, J.: "Die einzelnen Gemeindesteuern"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 308-345, hier besonders S. 324 f.

³ Neumark schätzt das jährliche Mehraufkommen der Grundsteuer bei Basierung auf heutigen Grundstückswerten auf etwa 1 Mrd. DM. Vgl. Neumark, F.: "Probleme und Aspekte einer Finanzreform"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, a.a.O., S. VI f. Albers und Oberhauser schätzen die Differenz des den Gemeinden zufließenden Grundsteuerertrags für 1975 (unter Annahme einer Wachs-

Fortsetzung der Fußnote auf S. 69.

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Aufkommens an Staats- und Gemeindesteuern zwischen 1953 und 1965. Danach stiegen, setzt man das Aufkommen von 1953 jeweils gleich 100, der dem Land zukommende Betrag auf 367, der der Gemeinden/Gv auf 305. Betrug 1953 das Verhältnis der Anteile des Landes zu dem der Gemeinden/Gv 68 % : 32 %, so hatte es sich bis 1965 auf 72 % : 28 % zu Ungunsten der Gemeinden geändert. Dieses Ergebnis stützt die schon auf Grund der Besteuerungskompetenzen naheliegende Vermutung, daß das Land über größere Möglichkeiten bei der Einnahmenbeschaffung verfügt.

Tabelle 3: Staatliches und kommunales Steueraufkommen in Bayern nach Gebietskörperschaften 1953-1965 (in Mill. DM)

Jahr	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Gemeinden und Landkreise	Freistaat Bayern	insgesamt
1953	360,5	276,5	9,3	646	1.348	1.994
1958	585,7	429,9	16,5	1.032	2.096	3.128
1963	984,9	731,2	34,2	1.750	4.334	6.084
1964	1.060,3	795,6	42,7	1.898	4.667	6.585
1965	1.063,3	862,5	45,2	1.971	4.951	6.922

Quelle: Bayerischer Städteverband: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, München 1966, S. 5.

Fortsetzung der Fußnote 3 von S. 68:

tumsrate des nominalen Bruttosozialproduktes von 6 % und Beibehaltung der geltenden Steuersätze) auf 11,8 Mrd. DM. Vgl. Albers, W. und Oberhauser, A.: Die Entwicklung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Stuttgart 1967, Tab. 8.

3.5.2.2 Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge fallen beim Staat als Einnahmequellen nicht ins Gewicht. Bei den Gemeinden stellten sie früher - de jure und de facto - die hauptsächlichen Deckungsmittel dar. Man stützte sich dabei auf die Prinzipien der Äquivalenztheorie¹. Danach sollten die Aufwendungen für öffentliche Güter und Dienste grundsätzlich von den jeweiligen Nutznießern getragen werden, was im kommunalen Bereich um so praktikabler schien, als die fraglichen Leistungen wie auch der Kreis der Nutznießer als beschränkt angenommen werden konnten. Somit schien es sinnvoll und möglich, einen Regelkreis auf kommunaler Ebene zu schließen: Die Gemeinden stellten bestimmte öffentliche Einrichtungen und Leistungen für ihre Bürger bereit und waren gleichzeitig zur Beschaffung der notwendigen Finanzmittel berechtigt.

Die stetige Reduzierung des Gebührenanteils bei den Gemeinden im Zeitverlauf erklärt sich aus den Umständen,

- daß die für kommunale Leistungen von den Begünstigten zu entrichtenden Entgelte nicht im gleichen Maße erhöht wurden (werden konnten?) wie die Preise der in ihnen enthaltenen Güter und Dienste stiegen und
- daß mit wachsender Betonung des Sozialstaatsprinzips der Kreis der Leistungen schrumpfte, bei denen sich ein spezielles Entgelt mit dem Argument ausschließlichen oder überwiegenden privaten Nutzens dieser Leistung rechtfertigen ließ².

Abgesehen davon, daß die Finanzierung kommunaler Aufwendungen über Gebühren und Beiträge heute quantitativ wenig Gewicht hat, ist das dieser Finanzierungsform zugrunde liegen-

¹ Vgl. auch zum folgenden Schmölders, G.: a.a.O., S. 58 f., und Wagner, A.: Finanzwissenschaft, I. Teil, a.a.O., S. 110.

² Vgl. Schmölders, G.: a.a.O., S. 62.

de Prinzip der völligen Eigenbestimmung durch die Gemeinden ohnehin nicht mehr realisiert: Bei der Festsetzung der Höhe von Gebühren und Beiträgen sind staatliche Beschränkungen nicht ausgeschlossen¹.

3.5.2.3 Rücklagen und Schulden

Rücklagen und Schulden nehmen insofern eine Sonderstellung ein, als sie grundsätzlich nur der Finanzierung von Investitionen dienen.

Insbesondere werden die Gemeinden (durch die Gemeindeordnung von 1935, die im wesentlichen unverändert in die Länderregelungen der Bundesrepublik Deutschland übergegangen ist) zur Deckung ihrer Investitionsaufwendungen verwiesen².

Rücklagen sind Finanzmittel, die im Hinblick auf zu erwartende Investitionsausgaben in vorhergehenden Jahren angesammelt werden. Für eine derartige Finanzierung spricht:

- daß sie billiger ist,
- daß sie besser geeignet ist, der öffentlichen Hand die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit vor Augen zu halten und
- daß sie den ohnehin schmalen finanziellen Spielraum, der insbesondere gemeindlicher Initiative verbleibt, nicht für die Zukunft durch Schuldendienst weiter einengt.

¹ Vgl. Albers, W.: a.a.O., S. 407.

² Ihre Wurzel hat diese Bestimmung in den Erfahrungen Anfang der 30er Jahre, als die Weltwirtschaftskrise die Gemeinden wegen ihrer hohen und zudem kurzfristigen Verschuldung in große Schwierigkeiten brachte. Kurzfristige Kredite waren damals billiger als langfristige. Vgl. Giere, G.: "Kommunales Schuldenwesen"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 196-227, hier besonders S. 189 f.

Doch bleibt zu bedenken, daß die Voraussetzung für die Rücklagenbildung ein Einnahmeaufkommen ist, das die laufenden Bedürfnisse übersteigt, was gerade bei den Kommunen mit ihrer in der Regel schmalen Steuerbasis und den am laufenden Bedarf orientierten Zuweisungen häufig undurchführbar ist¹.

Wollte man den Umfang öffentlicher Investitionen strikt auf vorhandene Rücklagenbestände begrenzen, so ergäbe sich eine unreflektierte Automatik, bei der nicht der Bedarf, sondern die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft das jeweilige Angebot öffentlicher Güter bestimmten. Damit würde die sachliche Planung durch finanziellen "Zwang" determiniert.

Realistischerweise lautet die Alternative heute meist nicht: Rücklagen oder Schulden, sondern: Schulden oder zusätzliche Besteuerung. Dabei ist nach neueren Einsichten in die Funktionen des öffentlichen Haushaltes² Verschuldung in vielen Fällen vorzuziehen. Als Beispiele seien genannt:

- Finanzierung von Projekten mit längerer Lebensdauer, wobei der Amortisationsrhythmus mit dem Tempo der jeweiligen Nutzenabgabe bzw. des Wertverzehrs synchronisiert werden könnte (pay-as-you-use-system);
- Investitionen, deren Nutzen nicht nur der gegenwärtigen Generation zufließt, so daß es unbillig wäre, sie in vollem Umfang einer Generation anzulasten;
- im Falle einmaliger, besonders hoher Ausgabenbelastung sind Friktionen zu vermeiden, die sich einer kurzfristigen drastischen Steuererhöhung entgegenstellen mögen;

¹ Zudem ist - außer im unrationalen Fall des Güterhortens - stets nur ein finanzielles Vorsorgen möglich, während der Verzicht auf die realen Güter in der Investitionsperiode erfolgt.

² Vgl. Musgrave, R. A.: "Theorie der öffentlichen Schuld"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., Tübingen 1958, S. 68-137, hier besonders S. 72-77.

- eine Korrektur der Einkommensverteilung ist durch Ausgabe von Steuergutscheinen möglich, die später durch Begebung von Anleihen (die erfahrungsgemäß hauptsächlich von oberen Einkommensklassen gezeichnet werden) eingelöst werden;
- in konjunkturellen Flautezeiten können öffentliche Aufträge zur Erhaltung oder Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit ohne Rücksicht auf vorhandene oder nicht vorhandene "Reserven" nötig scheinen¹.

Mithin ist a priori nicht einsichtig, weshalb die öffentliche Hand den Kapitalmarkt nicht als Finanzierungsquelle in die Planung ihrer Einnahme- und Ausgabebegebarung einbeziehen sollte². Tatsächlich sind jedoch alle Gebietskörperschaften bei der Kreditaufnahme limitiert. Bei den Kommunen können alternativ oder simultan drei Sperren wirksam werden: die kommunalaufsichtliche Kontrolle, die Plafondierung bei den Sparkassen und die Kreditlimitierung durch den Bund.

Die kommunalaufsichtliche Kontrolle der Schuldenaufnahme wird damit begründet, daß Kreditgeber im Zweifelsfall davon ausgehen können, der Staat werde als Garant für kommunale Schulden eintreten³. Es wäre mithin unbillig, könnten die Gemeinden/Gv durch einseitigen Akt dem Staat das Risiko einer Haftungsverpflichtung auferlegen. Dieses Instrument ist jedoch von zweifelhafter Wirksamkeit, weil zum einen die Be-

¹ Vgl. Giere, G.: a.a.O., S. 187, und Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 72-91, hier besonders S. 74 f.

² In der Praxis läuft jedoch das Verfahren häufig umgekehrt: Der über Schuldenaufnahme zu finanzierende Haushaltsanteil ergibt sich als Residuum (nach Inanspruchnahme aller sonstigen Quellen), und der auf S. 71 aufgeführten Argumente für Kreditfinanzierung bedient man sich allenfalls zur nachträglichen Rechtfertigung.

³ Vgl. Giere, G.: a.a.O., S. 203.

urteilungskriterien der Kontrollinstanz verschwommen sind und zum anderen Kontrollierende und Kontrollierte teilweise identisch sind. Als Kriterium für Bewilligung oder Versagung durch die Aufsichtsbehörde gelten einerseits die Rentabilität (oder Dringlichkeit) des zu finanzierenden Projektes, andererseits die "Leistungsfähigkeit" der Gemeinde. Wie fragwürdig die Übung ist, an die Kreditfinanzierung "sich selbst tragender" Investitionen (deren Ertrag entweder die Amortisation gestattet oder das zukünftige Volkseinkommen in einem Maß erhöht, daß daraus der Schuldendienst getragen werden kann) besonders wohlwollende Maßstäbe anzulegen, hat Zimmermann eindeutig nachgewiesen¹.

Bislang existiert noch kein objektiver Maßstab zur Ermittlung der für eine Gebietskörperschaft eben noch tragbaren Schuldenlast². Diese Tatsache drückt sich in den zahlreichen im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung verwandten unbestimmten Rechtsbegriffen aus, wie: "unabweisbarer Bedarf", "zu anderweitiger Deckung nicht in der Lage"; es sollte stets geprüft werden, ob nicht "eine zeitliche Verschiebung der Ausgaben bis zur Ansammlung entsprechender Rücklagen geboten ist". Bei der Auslegung dieser Begriffe bleibt naturgemäß den Gemeinden und der Kommunalaufsichtsbehörde ein beträchtlicher Ermessensspielraum³.

¹ Da es sich bei den hier interessierenden Schulbauinvestitionen nicht um rentierliche Projekte (nach herkömmlicher Betrachtung!) handelt, mag der Hinweis auf die Quelle genügen. Vgl. Zimmermann, H.: "Der letzte 'klassische' Deckungsgrundsatz"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24, 1965, S. 70-83.

² Da hier letztlich politische Entscheidungen gefordert sind, können "Anleitungen", wie die vom Bayerischen Prüfungsverband öffentlicher Kassen herausgegebene, allenfalls drittbeste Lösungen darstellen. Vgl. Schreml, A. und Dietl, J.: Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenzen, 3. Aufl., München 1965.

³ Vgl. Giere, G.: a.a.O., S. 203.

Die Effektivität der Kommunalaufsicht wird zudem beeinträchtigt durch die Politisierung der Verwaltung und die Vermischung von Exekutive und Legislative über die Mitgliedschaft zahlreicher Kommunalpolitiker im Parlament¹.

Unabhängig von der kommunalaufsichtlichen Entscheidung tritt eine Sperre in der kommunalen Verschuldung meist schon zu einem früheren Zeitpunkt in Aktion, und zwar eine solche "institutioneller" Art: Da die Kommunen ihren Kreditbedarf in den seltensten Fällen direkt am Kapitalmarkt decken können, sind sie weitgehend auf die Finanzierung durch ihre "Hausbanken", die Sparkassen, angewiesen. Deren Plafond für Kommunalkredite darf jedoch laut Satzung einen bestimmten Anteil ihrer Gesamteinlagen nicht übersteigen².

Schließlich ist eine potentielle Begrenzung kommunaler Schuldenwirtschaft zu erwähnen, die von der Kommission für die Finanzreform vorgeschlagen wurde³. Danach sollen Bundesregierung und Bundesrat ermächtigt werden, unter konjunkturellen Aspekten einen generellen Plafond für kommunale Verschuldung einzuführen. Damit würde kommunale Planung mit einem

¹ Vgl. Bertram, J.: a.a.O., S. 380. In Bayern wurde nach zehnjähriger Diskussion am 11. 5. 1966 das "Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz)" verabschiedet, wonach die Inkompatibilität für bayerische Staatsbeamte und -angestellte mit der Landtagswahl 1970 wirksam wird. Daß diese Vorschrift ab der Kommunalwahl 1972 auch für Mitglieder der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage gelten soll, ist angesichts der minimalen Gesetzgebungskompetenzen dieser Gremien etwas befremdend. Vgl. Handelsblatt Nr. 100 vom 29. 5. 1967.

² Neuerdings bundeseinheitlich 15 %. Vgl. Handelsblatt Nr. 139 vom 21./22. 7. 1967.

³ Vgl. Kommission für die Finanzreform: a.a.O., Ziffern 516 und 519.

neuen Unsicherheitsmoment belastet¹: In der Hochkonjunktur unterläge es nämlich nicht mehr ihrer Entscheidung, ob sie die durch Zinssteigerung bedingten Mehrkosten lieber in Kauf nähmen als die mit einer zeitweiligen Unterbrechung begonnener Projekte verbundenen Nachteile. Andererseits bleibt abzuwägen, ob die mit der vorgeschlagenen Neuregelung verbundenen Vorteile nicht überwiegen. Im Zweifelsfall sollte doch wohl das Allgemeininteresse an wirtschaftlicher Stabilisierung den gemeindlichen Sonderwünschen vorgehen.

Stets bleibt allerdings zu berücksichtigen, daß die kommunale Verschuldung fast ausschließlich der Finanzierung von Grundlageninvestitionen dient. Die Regelung dieses Bereichs impliziert deshalb eine politische Entscheidung über das Gewicht der Sozialinvestitionen an der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung und den Anteil der verschiedenen öffentlichen Ebenen dabei². Wenn auch gewisse staatliche Kontrollrechte über das kommunale Schuldenwesen - wie dargelegt - zu rechtfertigen sind, so bleibt doch zu bedenken, daß von einem bestimmten Punkt an eine Überdetermination des Systems droht: Das Land kann nicht einerseits Programme aufstellen und durchzusetzen versuchen und andererseits die Einnahmequellen der davon hauptsächlich belasteten rigoros limitieren. Das gilt nicht zuletzt für das Schulsystem.

Der Schuldenstand der Gemeinden/Gv in Bayern stieg zwischen 1953 und 1965 um mehr als das Siebenfache, der des Staates dagegen nur um knapp 10 %³. Dadurch änderte sich das Verhält-

¹ Vgl. Oettle, K.: "Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, a.a.O., S. 139.

² Ebenda, S. 142 f., und Loschelder, W.: a.a.O., S. 39.

³ Vgl. Bayerischer Städteverband: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, a.a.O., S. 14.

nis der staatlichen zu den kommunalen Schulden von 86 % : 14 % (1953) auf 45 % : 53 % (1965). Unter den kommunalen Gebietskörperschaften lagen die kreisfreien Städte mit einem Anteil von 56 % mit Abstand an der Spitze. Die Zahlen erlauben keinen Schluß darüber, wie weit diese Verschiebung auf unterschiedlichen Bedarf zurückzuführen ist oder aber auf stärkere Ausnutzung des kommunalen Kreditspielraums (das heißt, wieweit das Angebot sich selbst die Nachfrage geschaffen hat).

Die öffentliche Verschuldung am Kapitalmarkt ist in dem finanzstatistischen Posten "spezielle Deckungsmittel" enthalten (zusammen mit Gebühren, Beiträgen, Strafen und Entnahmen aus Rücklagen und Kapitalvermögen). In Bayern wuchsen die speziellen Deckungsmittel im Schulsektor zwischen 1952 und 1962 um über 80 % und entsprachen damit 1962 60 % der staatlichen, aber nur 28 % der kommunalen Ausgaben für Bauten, dem überwiegenden Verwendungszweck¹. Daß die Gemeinden absolut ungleich viel höhere Mittel bei dieser Position auswiesen, erklärt sich aus den Tatsachen,

- daß die Schuldenaufnahme des Staates nur teilweise nach Verwaltungszweigen aufgegliedert, überwiegend aber zentral ausgewiesen ist,
- daß Entnahmen aus Rücklagen und Kapitalvermögen hauptsächlich die kommunalen Gebietskörperschaften betreffen und
- daß auf letztere entsprechend der gesetzlichen Aufgabenverteilung die Hauptlast der Schulbauinvestitionen entfällt, während der Staat allenfalls mit Zuschüssen und Beihilfen beteiligt ist.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Aufgaben und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952-1957, a.a.O., S. 22-25, und dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik: Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957-1962, a.a.O., S. 26 f.

1964 verwendeten die Gemeinden/Gv in Bayern 807 Mill. DM oder 17,9 % ihrer Neuschulden für Schulen, und zwar¹:

kreisfreie Städte	360 Mill. DM oder 14,2 %,
kreisangehörige Gemeinden	402 Mill. DM oder 23,7 %,
Landkreise	38 Mill. DM oder 16,2 %,
Bezirke	7 Mill. DM oder 13,6 %.

Bezüglich der kommunalen Schulverbände² zeigt Übersicht 11 (Anhang, S. 130) für 1965 deutlich das Schwergewicht bei den Volksschulen und den Berufsschulen, woraus sich die höhere Verschuldung wie auch der Schuldendienst herleiten.

3.5.2.4 Finanzausgleich

Die bisherigen Ausführungen über die öffentlichen Einnahmequellen unter Planungsaspekten dienten dem Nachweis, daß der Staat zwar in der Bestimmung seiner eigenen Einnahmen nicht völlig frei ist, daß ihm aber andererseits erhebliche Einflußmöglichkeiten auf Umfang und Art der kommunalen

¹ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, LI 1-j/64 und LI 2-j/64: Staatliche und kommunale Finanzen Bayerns im Rechnungsjahr 1964, München 1966, Tab. 54, S. 212.

² Die Gründung von Schulverbänden stellt eine Sonderform des unten zu behandelnden Finanzausgleichs dar. Derartige Zusammenschlüsse von Gemeinden, Landkreisen oder Gemeinden und Landkreisen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und besitzen Dienstherrenfähigkeit. Sie sind gesetzlich verpflichtet, eine eigene Finanzverwaltung zu führen und eine besondere Haushaltssatzung aufzustellen. Die im jährlichen Schulhaushalt durch Einnahmen nicht gedeckten Kosten werden gewöhnlich je zur Hälfte nach der Kinderzahl der beteiligten Gemeinden und zur Hälfte nach dem "Steuersoll" auf die Verbandsgemeinden verteilt. Generell statistisch erfaßt und ausgewiesen werden die Einnahmen und Ausgaben erst ab Rechnungsjahr 1966.

Einnahmen offenstehen. Die gezielteste Einflußnahme ist bei der Kreditaufnahme möglich, weil hier das Nonaffektationsprinzip nicht gilt, sondern im Gegenteil strenge Zweckbindung besteht.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gewinnt jedoch zunehmend ein noch wirksameres Instrument an Bedeutung: die Lenkung der Aktivitäten untergeordneter Ebenen mittels entsprechend gestalteter Finanzausweisungen der Oberinstanz¹. Es ist - wie zu zeigen sein wird - eben dieser Weg, der im bayerischen Schulsystem gewählt wurde, um die staatliche Normsetzung im realen Bereich auch finanzwirtschaftlich abzusichern.

Die Verteilung der Ertragshoheit bei den Steuern ist in der Bundesrepublik grundgesetzlich nicht nach Bedarfs Gesichtspunkten erfolgt. Die Möglichkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften zur Mittelbeschaffung aus anderen Quellen sind nicht notwendig positiv mit dem Finanzbedarf korreliert. In einem Gemeinwesen mit dem Grundsatz der föderativen Kooperation sollte aber bei gleicher Wichtigkeit der Aufgaben die Relation zwischen Bedarf und Leistungsfähigkeit auf allen Ebenen und unter den Gliedern jeder Ebene in etwa gleich sein. Unter dieser Prämisse ist eine Umverteilung grundsätzlich immer nötig,

¹ Dem liegt die Annahme zugrunde, durch die Aussicht auf unterschiedliche Finanzhilfen (hinsichtlich Höhe und/oder Voraussetzungen) für verschiedene Aufgabengebiete könne der potentielle Empfänger zu einer anderen (nämlich den Plänen der subventionierenden Instanz konformen) Zusammensetzung seines Budgets induziert werden, als es sonst der Fall wäre. Bisher sind die Kenntnisse über den politischen Prozeß der Budgetfeststellung allerdings so unzureichend, daß keine eindeutige Aussage darüber möglich ist, ob eine derartige Änderung der relativen Kosten generell eine signifikante Determinante darstellt. Vgl. Mushkin, S. J.: "Barriers to a System of Federal Grants-in-Aid"; in: National Tax Journal, Bd. 13, 1960, S. 193-218, hier besonders S. 212.

- weil es schwierig und/oder unökonomisch ist, jeder Ebene Finanzierungsquellen zu garantieren, die genau ihrer Ausgabenbelastung entsprechen, und
- weil, selbst wenn man ersteres zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht hätte, sich die Aufgaben- und damit die Ausgabenentwicklung allenfalls zufällig im Gleichschritt mit dem Finanzaufkommen der jeweils zugeordneten Quellen bewegen würde, so daß vermutlich über kurz oder lang entweder gravierende Unterschiede in den öffentlichen Leistungen oder aber unbillige Belastungsunterschiede herausbilden mußten.

Jede Regelung der Aufgabenverteilung, der daraus erwachsenden Aufwendungen und der als ausreichend angesehenen Deckungsmittel ist notwendig nach Raum und Zeit gebunden, mit der Folge, daß bei Änderung eines dieser drei Faktoren das ganze System revisionsbedürftig wird¹.

Wenn einer bestimmten Ebene zusätzliche Ausgaben auferlegt werden (durch neue Aufgaben und/oder durch zusätzliche Aufwendungen für die bisherigen Aufgaben) ohne entsprechende Erhöhung ihrer Finanzmittel, bzw. wenn ihr Einnahmekürzungen zugemutet werden, die nicht durch eine äquivalente Ausgabenminderung kompensiert werden, kann man von einem "unsichtbaren Finanzausgleich" zu ihren Lasten sprechen². Ein solcher Prozeß manifestiert sich im Laufe der Zeit in einer suboptimalen Finanzstruktur dieser Ebene, nämlich in der Überbeanspruchung³ ihrer Einnahmequellen, seien es nun Steu-

¹ Vgl. Hacker, H.: a.a.O., S. 405 f.

² Vgl. Schmolders, G.: a.a.O., S. 71.

³ Die Feststellung einer "Überbeanspruchung" begegnet den gleichen Schwierigkeiten, die sich einer objektiven Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft entgegenstellen. Entsprechende Klagen der "Betroffenen" können kaum als unverzerrtes Kriterium gelten.

ern, Gebühren, Beiträge oder Kreditmittel. Die kritische politische Entscheidung besteht darin, den Punkt zu bestimmen, an dem Ungleichgewichte zwischen eigenen Aufgaben und Einnahmen einer Ebene nicht mehr sinnvoll durch Finanzausgleichsmaßnahmen korrigiert werden können, sondern eine Umverteilung von Aufgaben bzw. Ausgaben und/oder Einnahmen nötig wird. In dem Maße, wie man der Forderung nach Anpassung stattgibt, vermindert sich die Planungsmöglichkeit auf den betroffenen Ebenen.

Der Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden/Gv ist sehr komplex¹. In Bayern bestehen augenblicklich folgende finanziellen Beziehungen:

- Im allgemeinen Finanzausgleich partizipieren die Gemeinden mit 12,5 % am Landesanteil der Einkommens- und Körperschaftssteuer und den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich². Die Verteilung auf die Gemeinden erfolgt in Form von Schlüsselzuweisungen³.

¹ Diese Feststellung gilt um so mehr hinsichtlich der Vielfalt unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Bundesländern. Eine Beurteilung der Systeme ist nur jeweils als Ganzes möglich, denn verschiedenartige Berücksichtigung von Bedarf und/oder Leistungsfähigkeit auf einem Gebiet (zum Beispiel dem Schulsystem) in verschiedenen Ländern mögen durch entsprechende Unterschiede auf anderen Gebieten kompensiert werden. Auch an diesem Punkt zeigen sich mithin die schon erwähnten Schwierigkeiten eines interregionalen Vergleichs. Vgl. Herrmann, D. L.: "Der Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Gemeinden der Bundesrepublik"; in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 1967, S. 77-104.

² Vgl. Art. 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 6. 1966 (im folgenden zitiert als "Finanzausgleichsgesetz").

³ Zur Problematik der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen vgl. die Ausführungen auf S. 83 f.

- Weitere 3 % der gleichen Grundmasse entfallen auf "übrige Verbundleistungen" an die Gemeinden/Gv zur Abgeltung von Aufwendungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.
- Im (teilweisen) Vollzug des "Eberhard-Planes"¹ fließen den Gemeinden/Gv das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer - mit Zweckbindung für den kommunalen Straßenbau² - sowie die Grunderwerbssteuer nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens zu.
- Zu den wichtigsten Grundlageninvestitionen erhalten die Gemeinden/Gv "Bedarfszuweisungen" nach Maßgabe der im Staatshaushalt verfügbaren Mittel, und zwar je nach "Bedürftigkeit" als Zuschüsse, Schuldendienstbeihilfen oder Darlehen³.

Grundsätzlich sind die Mittel aus dem allgemeinen Finanzausgleich für die Gemeinden von gleicher Qualität wie ihre Steuereinnahmen: Über beide Arten von Einnahmen können sie frei verfügen. Hinsichtlich der Möglichkeit, die Höhe des Aufkommens zu beeinflussen, sind den Gemeinden in jedem Fall enge Grenzen gesetzt. Zwar wird der aus den Landeseinnahmen für die Schlüsselmasse abzweigende Anteil jährlich erneut festgesetzt, doch dürfte eine merkliche Kürzung schon im Hinblick auf zu erwartenden politischen Widerstand im Regelfall unterbleiben.

¹ Der damalige bayerische Finanzminister Eberhard entwarf 1963 einen Plan, wonach den Gemeinden das volle Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer und der Grunderwerbssteuer zufließen sollte; außerdem sollten die Wohnsitzgemeinden mit 10 % am Lohnsteueraufkommen des Staates beteiligt werden. Dadurch wäre die kommunale Steuermasse 1963 um 350 Mill. DM verstärkt worden. Vgl. Informationsbrief des Bayerischen Städtetages, Nr. 6, 1964, RdNr 86/63.

² 1964 konnte damit im Durchschnitt etwa ein Drittel der kommunalen Aufwendungen für Straßenbau gedeckt werden. Vgl. Bayerischer Städteverband: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, a.a.O., S. 11.

³ Vgl. Art. 10 Finanzausgleichsgesetz.

Der staatliche Verteilungsmodus impliziert jedoch eine politische Entscheidung der Oberinstanz über zu berücksichtigenden Bedarf und Leistungsfähigkeit¹. Die Entwicklung operationaler Kriterien für diese beiden Begriffe ist je nach Zielsetzung unterschiedlich und daher von grundlegender Bedeutung. Der "Bedarf" ist zum Beispiel niedriger, wenn man überall ein einheitliches Mindestniveau für bestimmte Leistungen anstrebt, als wenn man eine gleichartige Finanzbelastung der jeweiligen Aufwands-träger innerhalb eines Durchschnittsprogramms intendiert².

Angaben für die faktische Ausgabenhöhe und -struktur sagen jedoch nichts darüber aus, ob und gegebenenfalls in welchem Maße dies dem "Bedarf" oder auch dem Bedürfnis der jeweiligen Körperschaft entsprach. Die Zuweisungen sind vielmehr nur "vom Staat bestimmte Rechnungsfaktoren,

¹ Wie schwierig die dabei angesprochenen Probleme sind und wie weitreichend entsprechende Maßnahmen, mag der Hinweis erhellen, daß in der Meßziffer für die Zuteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise regionalpolitische Entscheidungen impliziert sind. Der Schlüssel beruht auf einer Kombination der beiden regionalpolitischen Alternativen, Nivellierung der Einkommensunterschiede einerseits und Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe andererseits, das heißt, er sucht gleichzeitig (!) die unterdurchschnittliche Steuerkraft in Deglomerationsgebieten und den überdurchschnittlichen öffentlichen Bedarf in den Ballungsräumen zu berücksichtigen. "In dem Kompromiß dürfte sich das Fehlen einer klaren raumpolitischen Orientierung der Finanzpolitik deutlich widerspiegeln." (Littmann, K.: "Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 367-381, hier besonders S. 381.

² Vgl. Mushkin, S. J.: a.a.O., S. 215. Im Hinblick darauf, daß sich Bedarfsansätze für die Zukunft häufig an Ist-Werten der Vergangenheit zumindest größenordnungsmäßig orientierten, ist ein eigentümlicher Zirkelschluß klarzustellen: Soweit in Finanzstatistiken angebliche "Bedarfsgrößen" erscheinen (Zuschuß-, Deckungs-, Steuerbedarf), handelt es sich nicht um Erwartungen, sondern um bereits eingegangene und verausgabte Einnahmen. "Wenn die Statistik ihre Arbeit beginnt, ist nämlich bereits entschieden, ob sie bestritten worden sind oder nicht." (Hacker, H.: a.a.O., S. 401 f.)

die angeben, wie weit die Milderung der Belastung mit den verfügbaren Mitteln möglich war"¹.

Bei den Schlüsselzuweisungen drückt sich der zu berücksichtigende "Bedarf" in der sogenannten Ausgangsmeßzahl aus, in deren Berechnung die Gemeindegrößenklasse, der Kinderreichtum, der Anteil der Unselbständigen an der Einwohnerzahl², die Lage in Grenzbezirken sowie der Bevölkerungszuwachs eingehen³.

Die Gewährung von Schlüsselzuweisungen wie auch gegebenenfalls deren Höhe ist von der Relation zwischen der so errechneten Bedarfsmeßzahl und der sogenannten Steuerkraftmeßzahl abhängig, die nach einem "Realsteuersoll" berechnet wird. Die Hälfte der Differenz zwischen so ermitteltem "Bedarf" und "Leistungsfähigkeit" wird erstattet mit der Folge, daß teilweise finanzstarke Gemeinden/Gv subventioniert werden, ehe noch bedürftige Gemeinden ein angemessenes Niveau erreicht haben⁴. Darin liegt auch der gravierendste Einwand gegen das herkömmliche Zuweisungsverfahren begründet⁵.

¹ Hacker, H.: a.a.O., S. 447. Vgl. auch Art 2. Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz: "Die Ausgangsmeßzahl wird nach einem einheitlichen Grundbetrag berechnet. Der Grundbetrag wird für jedes Rechnungsjahr so festgesetzt, daß der als Gemeindegemeinschaft zur Verfügung stehende Betrag aufgebraucht wird."

² Ob dieser Faktor heute noch als besondere Belastung angesehen werden kann, ist strittig. Vgl. Hacker, H.: a.a.O., S. 449.

³ Art. 2 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz.

⁴ Vgl. Hacker, H.: a.a.O., S. 447. Die saarländische Regelung, nach der der Differenzbetrag zum Landesdurchschnitt voll erstattet wird, scheint sinnvoller. Vgl. Herrmann, D. L.: a.a.O., S. 91.

⁵ Vgl. Hacker, H.: a.a.O., S. 448 f., und Informationsbrief des Bayerischen Städtetages, Nr. 6, 1964, RdNr 86/64.

Das bloße "Mildern" von Unterschieden ist ineffizient. Der Finanzausgleich beseitigt nur die Folgen wirtschaftlicher Unterschiede, ändert aber nichts an den Ursachen¹.

Die Festsetzung der Kopfbeträge bei den Erstattungen von Aufwendungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden/Gv erfolgt nach Gemeindegrößenklassen. Damit wird (nicht ganz zu Unrecht) unterstellt, die Höhe der jeweiligen Ausgaben sei ausschließlich oder doch ganz überwiegend eine Funktion der Gemeindegröße. Die Erstattung erfolgt ohne Rücksicht auf eine irgendwie zu messende "Leistungsfähigkeit", deckt aber in der Regel nur einen Teil der jeweiligen tatsächlichen kommunalen Aufwendungen.

Da beiden bisher behandelten Arten von Finanzhilfen eindeutig feststellbare Kriterien zugrunde liegen², stellt man sie als "objektivierte" Finanzhilfen den "Bedarfszuweisungen" gegenüber. Bei letzteren erfolgt die Allokation der verfügbaren Mittel nach politisch bestimmten Prioritäten und ist grundsätzlich an gewisse Bedingungen geknüpft³. Diese können verschiedene Formen annehmen⁴:

¹ Vgl. Bayerischer Städteverband: Die Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, a.a.O., S. 45 f.

² Sie werden jährlich von den Statistischen Landesämtern ermittelt. Vgl. § 11 der Durchführungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz.

³ Der Rechtscharakter derartiger Klauseln kommt "auflösenden Bedingungen" am nächsten. Vgl. Kölble, J.: a.a.O., S. 30, und (Bayerische) "Richtlinien für die staatlichen Beihilfen zu kommunalen Baumaßnahmen aus Mitteln des Finanzausgleichs", Bekanntmachung der Staatsministerien der Finanzen und des Inneren vom 26. 6. 1958, RdNr 17; in: Gruber, B. und Kiefl, J.: Bundes- und Staatszuschüsse für gemeindliche Aufgaben, 2. Aufl., München 1962, S. 86-120, hier besonders S. 91.

⁴ Vgl. Kölble, J.: a.a.O., S. 31.

- Sie können sich in einer globalen Zweckbindung erschöpfen.
- Über Vergaberichtlinien können der Verwendungszweck wie auch die Bindung an bestimmte Objekte festgelegt werden.
- Gravierender wirken sich Auflagen und Bedingungen aus, die nicht "in der Natur der Sache" liegen, wie zum Beispiel die Voraussetzung einer "Interessenquote" der empfangenden Körperschaft.

Die Oberinstanz pflegt derartige Einflußnahmen mit dem Hinweis auf ihre haushaltsrechtliche Verantwortung für die überlassenen Mittel zu rechtfertigen¹. Keiner Gebietskörperschaft steht ein Rechtsanspruch auf Beihilfe aus diesem Fonds zu, geschweige denn, daß eine bestimmte Höhe bzw. Relation zu den jeweiligen Gesamtausgaben festgelegt wäre. Da die Finanzkraft der Gemeinden meist weitgehend durch die Auftragsangelegenheiten erschöpft ist² und ihnen im Regelfall keine Alternative zu den staatlichen Mitteln offensteht, ist es der Oberinstanz ein leichtes, auf diesem Wege Einfluß auf den Vollzug zu nehmen, ohne durch Sachzuständigkeit legitimiert zu sein. Diese "geräuschlose" Verschiebung der Kompetenzen ist häufig (und je länger, je mehr) der eigentliche Zweck der Subventionierung³.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480, S. 43. Daß die Argumentation nicht ganz ohne Berechtigung ist, beweisen die Erfahrungen in Schleswig-Holstein: Nach dem dort bislang geltenden Schulunterhaltungs- und Verwaltungsgesetz muß der Staat bedingungslos Finanzhilfe zu kommunalen Volksschulbauten in einer bestimmten Mindesthöhe leisten. Dadurch werden auch wenig gegliederte Schulen gefördert, obwohl diese dem "Generalschulbauplan" widersprachen. Als Konsequenz hat der Landesrechnungshof die Umwandlung in eine Kann-Vorschrift bzw. die Möglichkeit der Verfügung von Auflagen gefordert. Vgl. Kieler Nachrichten vom 21. 10. 1967.

² Vgl. Bertram, J.: a.a.O., S. 382.

³ Vgl. Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480, S. 43.

Da der "Bedarf" sowohl über das Ob als auch über das Wieviel und das Wie der Zuteilung entscheidet, wiegt es um so schwerer, daß den betroffenen Gemeinden/Gv die staatlichen Kriterien der Bedarfsermittlung grundsätzlich nicht bekannt sind. Die Unmöglichkeit nachträglicher Überprüfung ihrer Entscheidungen liegt allein im Interesse der teilenden Instanz. Ihre Macht wird gefestigt, wenn in der Regel kein Nachweis darüber möglich scheint, wieweit ihre Beschlüsse auf objektiven Gegebenheiten oder aber subjektiven Erwägungen, Interessenverflechtungen und ähnlichem beruhen. Von diesem Mangel an Transparenz betroffen sind demgegenüber sowohl die empfangenden als auch (soweit die Entscheidungen nicht an der Spitze der Verwaltungshierarchie fallen) die übergeordneten Stellen. Letztere können oft nicht nachprüfen, ob die Entscheidungen in Übereinstimmung mit ihren Intentionen getroffen wurden.

Gegen den Finanzausgleich in heutiger Form und Größenordnung¹ wird daher eingewandt²:

- Er führe zu einer Verwischung der finanziellen Verantwortungsgrenzen bzw. degradiere die verausgabende Instanz zu einem bloßen Verteiler, dem sowohl das Ob als auch das Wie der Aufgabenerfüllung vorgeschrieben ist.
- Er beeinträchtige - soweit die Mittel nicht ohnehin in vollem Umfang gebunden sind - die Planung der empfangenden Ebene in unbilligem Ausmaß, da die zu dieser Ebene gehörenden Stellen weder gemeinsam mit einem bestimmten Gesamtbetrag rechnen könnten, der ihnen jährlich zufließen würde, noch gar individuell einen Rechtsanspruch auf Zuteilung einer bestimmten Summe hätten.

¹ Die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs entsprachen 1965 in Bayern mit 1,3 Mrd. DM mehr als 84 % der Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden/Gv. Vgl. Bayerischer Städteverband: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, a.a.O., S. 8.

² Vgl. Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480, S. 44 f.

- Er bedeute daher unter Umständen eine Fehlleitung öffentlicher Mittel, da Einzelmaßnahmen schwierig zu evaluieren seien und ein umfassendes Konzept mangels Planbarkeit kommunaler Aktivitäten fehle; somit sei nicht eindeutig festzustellen, ob marginale Veränderungen tatsächlich in die langfristig wünschenswerte Richtung wirken.

Während mit dem Finanzausgleich ursprünglich eine Angleichung der Relation Ausgaben/Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Gliedern verschiedener oder auch der gleichen Ebene beabsichtigt war, verschiebt sich seine Bedeutung also zunehmend auf die Kontroll- und Lenkungsmöglichkeiten. Dies drückt sich nicht zuletzt in der Zunahme des Anteils der zweckgebundenen Zuweisungen an der Gesamtsumme der Zuweisungen aus (vgl. Übersicht 12 im Anhang, S. 131).

Inwieweit die Zweckbindung von Zuweisungen mit dem Prinzip kommunaler Selbstverwaltung zu vereinbaren ist, läßt sich nur im Hinblick auf die Art der subventionierten Selbstverwaltungsaufgabe und auf den Grad der Abhängigkeit beurteilen, der für die Gemeinde aus den mit der Zuweisung verbundenen Bedingungen resultiert¹. Gänzlich ausgeschlossen sein dürften Aufgaben, an denen die Oberinstanz kein legitimes Eigeninteresse haben kann. Ein staatliches Eigeninteresse ist jedoch immer dann zu bejahen, wenn die koordinierte Wahrnehmung einer Selbstverwaltungsaufgabe Voraussetzung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe ist. Bei den übrigen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Grenze der Zulässigkeit staatlichen Eingreifens über die verschiedensten Bindungen dort erreicht, wo den Gemeinden die "eigenverantwortliche Wahrnehmung der bezuschußten Selbstverwaltungsaufgabe praktisch entzogen würde"².

¹ Vgl. auch zum folgenden Kölble, J.: a.a.O., S. 32 f.

² Ebenda, S. 34.

Diese Fragen sind, wie sich erweist, hinsichtlich des Schulsystems von höchster Aktualität. Nach 1945 erfuhr die Position der Länder im Schulwesen in Fortführung der Weimarer Tradition¹ zunehmende Stärkung². Aufschlußreich ist, daß die Öffentlichkeit - eingeschlossen die Mehrzahl der Kommunen - dem unübersehbar zunehmenden Gewicht der zentralen Gewalt, sei es auf Landes- oder auf Bundesebene, keineswegs ablehnend gegenüberstand³. Die Rolle der Gemeinden/Gv reduzierte sich damit - je länger, je mehr - auf die Sach- und Lastenträgerschaft.

Als Beispiel sei das Zuteilungsverfahren für Finanzbeihilfen zu Volksschulbauten in Bayern eingehender dargestellt. Kommunale Volksschulbauten bedürfen der schulaufsichtlichen Genehmigung. Diese ist gleichzeitig eine der Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Bedarfszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Maßgebend für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit sind die Gesamtbausumme, die sonstigen Belastungen der Gebietskörperschaft und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit⁴. Die Formulierung dieser Zuteilungskriterien ist so vage und daher der Ermessensspielraum der Entscheidungsträger so weit, daß damit ein großes Unsicherheitsmoment in die kommunale "Planung" kommt. Die-

¹ Durch Übernahme von Art. 144 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 als Art. 7 I Grundgesetz.

² Vgl. Heckel, H.: Schulrecht und Schulpolitik, Neuwied, Berlin 1967, S. 52.

³ Ebenda, S. 65.

⁴ Für die den einzelnen Regierungen zur Verfügung stehenden Anteile erarbeitet der Gemeindefinanzreferent der Regierung unter Abstimmung mit der Schulabteilung der Regierung Verteilungsvorschläge auf Grund der eingereichten Förderungsanträge. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände werden in der anschließenden sogenannten Verteilungssitzung gutachtlich gehört, ehe die Regierung (bei Baumaßnahmen, deren Gesamtausgaben 300.000 DM nicht übersteigen) bzw. die beteiligten Ministerien endgültig entscheiden.

ser Nachteil wird zunehmend gewichtiger, da die Gemeinden/Gv immer weniger in der Lage sind, staatliche Finanzhilfen durch alternative Deckungsmittel zu substituieren.

Entsprechend der - im Urteil der entscheidenden Gremien - "Bedürftigkeit" des Antragstellers werden die Finanzhilfen in Form von Zuschüssen und/oder Schuldienstbeihilfen gewährt. Reichen die verfügbaren Finanzausgleichsmittel nicht aus, alle förderungswürdigen Anträge zu erfüllen, so werden in manchen Bezirken die Zuschußbeträge generell gekürzt, in anderen "weniger dringliche" Vorhaben zurückgestellt. Der hier zugrunde liegende "Bedarf" enthüllt sich somit als eine bloße Meßgröße für den Umfang, in dem Umlastung kommunaler Ausgaben möglich ist.

Die schulaufsichtliche Genehmigung ist darüber hinaus indirekte Voraussetzung für die Gewährung von Zuschüssen der Bezirke zur Einrichtung kommunaler Schulen. Diese Finanzhilfen werden nämlich grundsätzlich nur für solche Projekte zugestimmt, für die auch Finanzausgleichsmittel gewährt werden.

In der Matrix der Finanzausgleichsbeziehungen (vgl. Matrix 4 im Anhang, S. 118) sind bereits die im Zusammenhang mit der Schulfinanzierung besonders relevanten Positionen markiert.

Die Kompliziertheit der Finanzausgleichsregelungen und die vielfache Verflechtung von Zahlungsströmen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zeigen zur Genüge, wie wenig planungsgerecht die bestehenden Kompetenz- und Finanzierungsstrukturen sind. Die vielfältigen Kontrollmechanismen scheinen notwendig, um die Kooperation aller Ebenen sicherzustellen, im Zweifelsfall zu erzwingen. Würden dagegen die Pläne, wie hier gefordert, unter Mitwirkung aller betroffenen Stellen konzipiert, so wäre das System von der Motivationsaufgabe entlastet. Die Zuweisung und eventuell nötige Umverteilung

von Finanzmitteln könnte dann lediglich nach Gesichtspunkten des Belastungsausgleichs erfolgen. Zwar wären auch in einem solchen System Kontrollen unerlässlich, aber sie könnten sich auf Abweichungen etwa auf Grund irrtümlicher Annahmen über die Entwicklung exogener Faktoren beschränken.

Übersicht 13 (Anhang, S. 132 ff.) bringt eine synoptische Zusammenfassung der für die verschiedenen Schularten in Bayern grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten für finanzielle Beihilfen von Bund, Land oder Bezirk. Die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Gemeinden enthalten insofern eine teilweise Abgeltung von Schullasten, als der Anteil der schulpflichtigen Kinder eine der Komponenten im Verteilungsschlüssel ist.

Wie die Matrix 4 der Finanzausgleichsbeziehungen für Bayern erkennen läßt, verlaufen die meisten Finanzströme von übergeordneten zu untergeordneten Ebenen. Das größte Gewicht haben darunter die Schlüsselzuweisungen des Landes, die zu 64 % den Gemeinden, zu 36 % den Landkreisen zugehen, während die Umlagen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften relativ bescheidenen Umfanges sind.

In Bayern verlief die Entwicklung von Zuweisungen des Landes bzw. Bundes an Gemeinden/Gv zwischen 1950 und 1964, sowohl was die Höhe als auch was die Relation allgemeine/zweckgebundene Zuweisungen anbetrifft, keineswegs einheitlich bei den verschiedenen Gebietskörperschaften, wie Übersicht 12 (Anhang, S. 131) nachweist. Auf allen Ebenen mit Ausnahme der Landkreise überstiegen indessen die Wachstumsraten der zweckgebundenen die der allgemeinen Zuweisungen.

Von den verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen waren 1962 17 %, 1963 16 % und 1964 18 % für Schulen bestimmt¹. Aus

¹ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Bayern in Zahlen, a.a.O., S. 87.

Übersicht 14 (Anhang, S. 136) geht hervor, wie unterschiedlich sich die Zuweisungen für Schulen zwischen 1950 und 1965 entwickelt haben, und zwar bezogen sowohl auf die Schularten als auch auf die subventionierende Körperschaft.

Der Hauptteil der Zuweisungen entfiel während der gesamten Beobachtungsperiode auf die Volksschulen (1965: 43 %), während die Realschulen die höchste Zuwachsrate aufweisen (3.352 %!). Unter den Geldgebern dominierte eindeutig das Land (in dessen Position allerdings auch die Bundeszuschüsse mit ausgewiesen sind), und zwar mit steigendem Anteil (1950: 81 %, 1965: 91 %).

Trotz dieser teilweisen Umlastung dank ihres positiven Saldos im Zuweisungsverkehr war die Steigerungsrate der Eigenausgaben bei den Gemeinden/Gv mit 218 % (gegenüber 160 % beim Staat) besonders hoch. Auf die Gemeinden fielen damit 1962 41 % der Eigenausgaben für Schulen, während es 1962 nur 36 % waren. Sieht man die Entwicklung im Zusammenhang mit den früheren Ausführungen zur planvollen Reform des bayerischen Schulsystems und den jeweiligen faktischen Anteil von Staat einerseits und kommunalen Gebietskörperschaften andererseits, so scheint die These plausibel: Die Finanzaufwendungen der Kommunen für Schulen entwickeln sich umgekehrt proportional zu ihren Mitspracherechten in diesem Bereich.

4. Rückblick und Ausblick

4.1 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Überlegungen war die These, daß rationale Entscheidungen über politische Programme und die Mittel zu ihrer Durchführung heute nur noch durch Planung möglich sind. Um den Planungsprozeß analytisch leichter faßbar zu machen, wurde er in vier (sachliche, nicht chronologische) Phasen

untergliedert: Zielfindung, Programmierung, Durchführung und Kontrolle. Realistischerweise muß die Verwaltung und ihre Struktur bei allen Planungen im öffentlichen Sektor miteinbezogen werden. Wieweit sie dabei als Planungssubjekt oder aber als Planungsobjekt auftritt, hängt ab von der jeweiligen Organisation im allgemeinen und der Planungsorganisation im besonderen.

Da zu vermuten ist, daß die Planungsträger nicht völlig von ihren partikulären Interessen zu abstrahieren vermögen, ist es um so wesentlicher, daß die Kompetenzstruktur wie auch die Entscheidungskriterien möglichst transparent gemacht werden. Nur so kann verhindert werden, daß wie bisher bestimmte Stellen bzw. die sie stützenden Gruppen ihr Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des status quo unkontrolliert durchsetzen. Das besondere Gewicht dieser Ausführungen lag auf den finanziellen Aspekten und deren (potentiellen) Funktionen für Planung und Planbarkeit. An die Forderung, reale und finanzielle Größen in allen Planungsphasen simultan zu berücksichtigen, schloß sich die Vermutung, daß Erfolg oder Mißerfolg der Planung nicht unwesentlich durch die Regelungen im entsprechenden finanzwirtschaftlichen Bereich beeinflußt werden können, dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Koordinierung verschiedener Verwaltungsebenen. Allerdings kann diese Vermutung bislang nur insofern belegt werden, als die finanziellen Ressourcen die Aktivitäten von vorneherein limitieren. Über den möglichen positiven Stellenwert der Finanzierungspraktiken kann nichts ausgesagt werden, das heißt, es ist offen, ob reichlichere Mittel erhöhte Aktivität induzieren und, wenn ja, in welchem Umfang. Aber selbst in den Fällen, wo die Finanzmittel angeblich den Engpaß darstellen, ist nicht eindeutig zu klären, ob dieser Faktor (ebenso wie gelegentlich der Widerstand kirchlicher Kreise) nur vorgeschoben wird, um die mangelnde eigene Bereitschaft zu verdecken.

Der Versuch, die theoretischen Überlegungen den Gegebenheiten und Entwicklungen im bayerischen Schulsystem gegenüberzustellen, brachte folgende Ergebnisse:

Die Staatsregierung ist weitgehend "autonom" bei der Setzung globaler Ziele. Sie konnte ihren Verfassungsauftrag, jedem Bürger die seinen erkennbaren Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung zu vermitteln, sowohl (in der Nachkriegszeit) restriktiv ausdeuten im Sinne einer Erhaltung, allenfalls identischen Reduplikation des bestehenden Systems, als auch (so in den letzten Jahren) im Sinne eines verstärkten und differenzierten Angebotes an Ausbildungsmöglichkeiten¹.

Finanzwirtschaftlich spiegelte sich diese Entwicklung in wachsenden öffentlichen Aufwendungen für das Schulwesen, und zwar sowohl absolut als auch gemessen am Etatanteil. Angesichts des tendenziell steigenden kommunalen Anteils erhebt sich die Frage, ob damit ein wachsendes schulpolitisches Gewicht dieser Ebene indiziert wird.

Für die Konkretisierung der generellen Zielfunktion "expansive Schulpolitik" in der sogenannten Programmierungsphase ist die Staatsregierung weitgehend auf die Mitwirkung der ihr untergeordneten Verwaltungsebenen angewiesen. Durch die von diesen eingehenden Informationsströme (Berichte und Statistiken) gewinnt die Oberinstanz Einblick in die Situation und Entwicklung des Schulsystems. Dadurch sollen bestehende Engpässe und/oder Überkapazitäten (gemessen an der Zielsetzung) erkannt und zukünftige nach Möglichkeit antizipiert werden. Ob die bisherigen Informationen nach Umfang und Struktur der neuen Zielsetzung noch adäquat sind, wurde nie systematisch untersucht.

¹ Die staatliche "Autonomie" ist insofern schillernd, als zweifelhaft ist, ob sich die Staatsregierung langfristig den gleichgerichteten Tendenzen im Ausland und in anderen Bundesländern überhaupt hätte entziehen können.

Die Planaufstellung erfolgt nach staatlichen Richtlinien "von unten nach oben", das heißt mittels Ausarbeitung regionaler Teilpläne (durch Unterabteilungen der Landesplanungsstelle) und deren sukzessiver Koordinierung zu einem Gesamtplan. Finanzwirtschaftliche Aspekte spielen auf dieser Stufe eine zweifache Rolle: Zum einen sind Pläne nur insoweit realistisch, als sie hinsichtlich ihrer finanziellen Durchführbarkeit abgesichert sind, zum anderen stellt der Schulsektor eines der traditionellen Aufgabengebiete kommunaler Selbstverwaltung dar, und die Gemeinden mochten für sich durch entsprechende Betonung ihrer diesbezüglichen Bedürfnisse (und/oder Ambitionen) und deren "offizielle" Anerkennung eine Verstärkung ihrer Finanzmittel erhoffen. De facto blieben jedoch finanzielle Fragen bei den "Planungen" für alle Schularten ursprünglich unberücksichtigt, vielleicht aus der Überlegung heraus, die Aufdeckung der finanziellen Konsequenzen gleich zu Beginn wirke sich negativ aus auf die Reformbereitschaft; wenn man aber erst einmal mit der Durchführung begonnen habe, würden sich die Mittel schon "irgendwie" finden. Immerhin geböte nicht nur der Grundsatz der föderativen Kooperation, sondern nicht zuletzt auch die Eigenschaft der Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bei Planungen, die letztere finanziell belasten.

In ungleich viel stärkerem Ausmaß ist die Staatsregierung bei der Durchführung ihrer "Pläne" von der Mitarbeit der Gemeinden abhängig. Entsprechend sind auch hinsichtlich dieser Phase die Kompetenzen der Zentrale umfassender: Sie verfügt über - nach Schularten unterschiedliche und grundsätzlich tradierte - Normsetzungsbefugnisse sowohl hinsichtlich der Bildungsinhalte und -methoden als auch der Schulorganisation. Auch soweit diese Strukturen in jüngster Zeit geändert wurden, ist keine spezielle Berücksichtigung ihrer Planungsrelevanz erkennbar. Es ist sogar zu befürchten, daß unter dem Objektivität suggerierenden Namen "Planung" partikulare Interessen um so ungestörter verfolgt werden können.

Einer der wesentlichsten staatlichen Aktionsparameter in dieser Phase liegt auf finanzwirtschaftlichem Gebiet. Der Staat vermag Höhe und Struktur der kommunalen Einnahmen entscheidend zu beeinflussen und dadurch den Handlungsspielraum der Gemeinden/Gv weitgehend zu bestimmen:

Bei den Steuern, deren Aufkommen den Gemeinden gesetzlich zugesprochen ist, kann der Staat den tatsächlichen Einnahmefluß über gesetzliche und/oder (wirtschafts-)politische Maßnahmen etwa ebenso stark beeinflussen wie die Gemeinden selbst.

Ganz abgesehen davon, daß Gebühren und Beiträge bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben längst nicht mehr eine so gewichtige Rolle spielen wie früher, sind die Gemeinden auch bei deren Festsetzung staatlicher Aufsicht unterstellt.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme des Kreditmarktes durch die Kommunen haben letztere besonders gravierende staatliche Mitspracherechte zu beachten. Wieweit diese jeweils faktisch eingesetzt werden, ist nicht unbedingt vorhersehbar, was die kommunale Position noch ungünstiger erscheinen läßt.

Durch entsprechende Zweckbindung und Auflagen bei Finanzzuweisungen kann der Staat darüber hinaus kommunale Tätigkeitsbereiche entscheidend beeinflussen, die seiner Ingerenz rechtlich (oder sogar verfassungsrechtlich) eigentlich entzogen sind¹. Der Staat kann auf diese Weise allerdings plan-

¹ Art. 5 Satz 1 des Bayerischen Volksschulgesetzes vom 17. 11. 1966 deklariert alle öffentlichen Volksschulen zu staatlichen Schulen. Dies scheint insofern unverfänglich, als es sich dabei um eine Nominaldefinition handelt und in Bayern als "Schulträger" der Dienstherr der Lehrer der jeweiligen Schule gilt. In der (zum ersten Mal offiziell gewählten) Bezeichnung als "staatliche Schulen" drückt sich jedoch gleichzeitig die determinierende Rolle der Zentralinstanz auf diesem Sektor aus.

konformes Verhalten der kommunalen Gebietskörperschaften grundsätzlich nur in den Bereichen "erzwingen", wo letztere gesetzlich zu handeln verpflichtet sind (im Schulsystem etwa bei Volks- und Berufsschulen), auf allen anderen Gebieten nur, wenn und soweit eine Kommune aktiv wird. Angesichts der positiven Planungsmentalität der Gemeinden/Gv im Schulsystem ist dieser Unterschied augenblicklich jedoch praktisch irrelevant¹.

Mit Hilfe dieses finanzwirtschaftlichen Instruments kann die Staatsregierung somit gleichzeitig die Durchführung der Pläne kontrollieren. Wieweit die dabei gewonnenen Anhaltspunkte für inhaltliche und/oder organisatorische Revisionen den Kriterien einer demokratischen Planung entsprechen, muß fraglich bleiben, solange die Selektionsmechanismen bei Gewinnung und Übermittlung von Informationen von Dritten nicht überprüfbar sind. Bisher manifestiert sich ein gewisser Lernprozeß in Bayern in zumindest nachträglichen Überlegungen bezüglich der mit den Plänen voraussichtlich verbundenen Aufwendungen. Entsprechende Erwägungen hinsichtlich der Mittelaufbringung sind bislang jedoch erst für den den Staat belastenden Anteil (im Rahmen der sogenannten mittelfristigen Finanzplanung) bekannt².

¹ Zwar sind Art und Intensität des Zusammenhanges zwischen Bildungswesen und Wirtschaftsentwicklung weder für ganze Länder noch für einzelne Regionen bisher wissenschaftlich eindeutig geklärt, aber es mögen nicht zuletzt wirtschaftliche Erwägungen sein, die die große Bereitschaft der bayerischen Gemeinden/Gv motivieren, Schulsitzgemeinde insbesondere weiterführender Schulen zu werden (wobei den mit dieser "Ehre" verbundenen finanziellen Belastungen kaum entsprechende kommunale Mitspracherechte gegenüberstehen).

² Als eine der ersten Folgen wurde die Kürzung der Lernmittelfreiheit und der Begabtenförderung beschlossen (wobei anzumerken ist, daß die gesetzliche Grundlage für letztere ohne Erwägung der finanziellen Auswirkungen kurz vor der Landtagswahl 1966 großzügig beschlossen wurde). Vgl. Main-Post vom 19. 1. 1968.

Im Ergebnis zeigt sich ein eindeutiges Übergewicht des Staates über die Gemeinden/Gv im Schulsystem Bayerns. Dies läßt sich grundsätzlich rechtfertigen mit dem Hinweis, daß das Schulwesen als Ganzes keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, sondern wegen seiner Bedeutung für die Gesellschaft weitgehend landeseinheitlicher Regelung bedarf. Daß sich die staatliche Einflußnahme zunehmend auch auf Bereiche erstreckt, die de jure der kommunalen Selbstverwaltung vorbehalten sind, ist ein Beweis für die These, daß Dezentralisierung der Entscheidung über reale Faktoren durch zentrale Allokation der Finanzmittel zum Teil aufgehoben und damit die Lenkungsfunktion der Zentrale stabilisiert und erweitert werden kann. Um so wichtiger ist mithin die Garantie kommunaler Mitwirkung in neuen institutionellen Formen.

Dieser Punkt, nämlich die Einfügung der neuen öffentlichen Funktion "Planung" in die überkommenen Kompetenz- und Organisationsstrukturen, scheint uns ein wesentliches Problem darzustellen. Dabei wäre das "Überkommene" jeweils unter Planungsaspekten daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Maße es nach Form und/oder Inhalt geändert werden muß - und ohne Substanzverlust auch kann. Ein solcher Versuch soll im folgenden für Bayern unternommen werden. Zwar interessieren hier grundsätzlich nur die Kompetenz- und Finanzierungsstrukturen im Bildungssystem, doch muß wegen der zu erwartenden Auswirkungen von Änderungen in diesem Bereich auf alle komplementären und konkurrierenden Subsysteme ein weiterer Rahmen einbezogen werden.

4.2 Änderungsvorschläge

Überlegungen zur Anpassung des bayerischen Schulsystems an die Anforderungen der Planung müssen simultan sachliche und organisatorische Aspekte berücksichtigen, weil über letztere Art und Umfang des faktisch Möglichen weitgehend beeinflußt werden können.

Unter den Organisationsfragen wäre vordringlich, eine Darstellung der Kompetenz- und Informationshierarchie zu erarbeiten. Ein entsprechender Versuch wurde im Rahmen dieser Ausführungen unterlassen, weil ein "Außenseiter" allenfalls die formalen Strukturen in den Griff bekommt. Diese sind aber nur bedingt aussagefähig, weil die faktischen Strukturen davon im Regelfall divergieren. Letztlich bliebe damit die Frage unbeantwortet, ob das System wegen oder trotz der gegebenen formalen Strukturen auch angesichts der neuen Anforderungen noch nicht zusammengebrochen ist. Nur die faktischen Strukturen können als Basis für Reformüberlegungen dienen.

Gegenstand derartiger Untersuchungen müßten das Kommunikations- und Informationssystem sein und, darauf fußend, die Mechanismen der Entscheidungsfindung. Die Oberinstanz sollte Umfang und Inhalt der an sie und von ihr übermittelten Informationen bestimmen können. Darüber hinaus muß sie insbesondere in der Lage sein, die Selektion während der Übermittlung zu kontrollieren, um auszuschließen, daß sie ihre Entscheidungen auf verzerrte Daten stützt bzw. daß ihre Informationen nach unten entstellt werden. Neben der Fixierung der Selektionskriterien sind dazu hinsichtlich der wichtigsten Daten vermutlich Parallelkanäle unerlässlich, die bei Abweichungen in den "outputs" eine gezieltere Fehlerkontrolle erlauben¹.

Hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen (über reale und finanzielle Größen) wäre zu klären, welche Punkte innerhalb des Informationsgefüges faktisch von besonderem Gewicht bei der Entscheidungsfindung sind, und abzuwägen, ob dies den

¹ Dies ist eine Sonderform der in der Informationstheorie als "redundante Informationen" bekannten Erscheinungen, das heißt Nachrichten, die für den Empfänger eigentlich keinen (neuen) Informationswert haben, der Sicherheit wegen aber doch übermittelt werden. Vgl. Steinbuch, K.: Automat und Mensch, 3. neubearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1965.

"offiziellen" Intentionen entspricht, ob insbesondere Kompetenz- und Informationsstruktur miteinander konsistent sind. Gewisse Beharrungstendenzen (etwa im Sektor der Volksschulen und der landwirtschaftlichen Berufsschulen) sowie als "Reformen" deklarierte halbherzige Anpassungen (zum Beispiel bei Realschulen) stützen die Vermutung, daß im bayerischen Schulsystem bestimmte (konservative) Interessengruppen ihre Belange durchzusetzen vermögen. Um derartige unkontrollierte Einflußnahme zu verhindern, sollten Mitwirkungsrechte aller potentiell am Schulsystem Interessierten offiziell institutionalisiert werden, zum Beispiel in Form der Mitgliedschaft in Planungsgremien.

Bei den bisher angeführten Punkten war eine Beschränkung auf die Angabe der einzuschlagenden Richtung geboten, weil die zur Ausarbeitung von Alternativregelungen notwendigen Informationen schlechterdings nur einem "insider" bzw. einem von der Zentralinstanz ausdrücklich Beauftragten zugänglich sind. Im folgenden sollen einige konkrete Änderungsvorschläge gemacht werden.

Die Programmierungsphase bei der bayerischen Bildungsplanung müßte und könnte konsistenter gestaltet werden als bislang. Es kann sich langfristig nur abträglich auf die Planungsmotivation aller Beteiligten auswirken, wenn wiederholt sogenannte Pläne offensichtlich um der politischen Optik willen ohne Abstimmung mit anderen Bereichen und den durchführenden Instanzen von der Oberinstanz beschlossen werden, die dann nachträglich, sei es wegen Undurchführbarkeit oder wegen unvorhergesehener negativer Nebenwirkungen, revidiert bzw. suspendiert werden müssen (zum Beispiel die erwähnte Begabtenförderung). Dieser Vorwurf gilt nicht für Bereiche, wo man auf Grund theoretischer Überlegungen allein keine eindeutige Aussage über die wahrscheinlichen Ergebnisse treffen kann, wo man vielmehr den Mut zum Handeln aufbringen muß, um dann durch Ex-post-Kontrolle zu einer Entscheidung über Fort-

führung oder Beendigung des Versuchs zu gelangen. Unabdingbar ist in jedem Fall jedoch die Berücksichtigung aller Wege zur Zielrealisierung und die Aufdeckung der mit jeweils verbundenen bildungspolitischen Entscheidungen. Die Implikationen offenzulegen und damit eine Zurechnung auf Begünstigte und Belastete zu ermöglichen, ist eines der Kriterien demokratischer Regierungsform.

Dem neugegründeten Staatsinstitut für Bildungsforschung und -planung sollten explizit die Evaluierung laufender Maßnahmen an Hand der Zwischenergebnisse und die Ausarbeitung alternativer Strategien zur Verwirklichung der bildungspolitischen Zielsetzungen der Staatsregierung übertragen werden. Letztere aber existieren bisher höchstens in vagen Umrissen, und der erste Schritt müßte folglich darin bestehen, die mehr allgemein artikulierten Vorstellungen zu konkretisieren und in Aktionspläne zu übersetzen. Dabei bleibt vermutlich erheblicher Spielraum für Beeinflussung durch "Aufklärung" der politischen Entscheidungsträger über von ihnen vernachlässigte Alternativen. Insofern ist die Funktion dieses Instituts durchaus auch eine politische. Um so notwendiger scheint es mithin, seinen Auftrag schärfer zu präzisieren als bisher (etwa analog dem des Bildungsrates dahingehend, einen Strukturplan für das Bildungssystem zu erarbeiten), damit es unter der Flut der Tagesfragen und Ad-hoc-Probleme seinerseits die "große Linie" nicht aus dem Auge verliert.

Naturgemäß wird auch weiterhin die Hauptlast der Programmierung bei der Landesplanungsstelle und deren regionalen Unterinstanzen liegen. Angesichts der vielversprechenden Möglichkeiten, die sich über die zu schaffenden regionalen Planungsverbände für kommunale Mitwirkung bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung eröffnen könnten, muß die Regierungsvorlage für ein neues Landesplanungsgesetz ob ihrer

Dürftigkeit und Überbetonung staatlicher Kompetenzen enttäuschen¹.

Die Zusammenarbeit zwischen diesen Gremien und dem Staatsinstitut für Bildungsforschung und -planung müßte formalisiert werden, um nötigenfalls schon den Ansätzen zu einer Fehlentwicklung wehren zu können. Da Reformen im Schul- und Bildungssystem unter anderen starke wirtschaftliche Interessen entgegenstehen, auf jeden Fall aber eine ganze Reihe wirtschaftspolitischer Daten zu berücksichtigen sind, muß es befremden, daß bislang kein Ökonom unter den Mitarbeitern des Staatsinstituts für Bildungsforschung und -planung ist. Als Kooperationsbasis zwischen diesen unter anderem mit Bildungsplanung befaßten Stellen böte sich etwa die gemeinsame Ausarbeitung von Kriterien für die regionale Streuung von Schulen (nicht nur weiterführender Schularten), die gleichzeitig als Voraussetzung für die Allokation staatlicher Mittel bei Schulbauinvestitionen gelten könnten.

Bei der Aufstellung von Alternativplänen zur Realisierung schulpolitischer Ziele wären auch deren jeweilige finanzielle Konsequenzen darzulegen. Die Betonung des "auch" besagt, daß hier nicht die naive Vorstellung vertreten wird, die Zielfunktion der Staatsregierung sei Aufwandsminimierung oder sollte es gar sein. Da jedoch zu den knappen Faktoren im Schulsystem nicht zuletzt die Finanzmittel zählen, ist die Berücksichtigung dieses Aspektes eine der unabdingbaren Voraussetzungen für rationale politische Entscheidungen. Darüber hinaus ist die Einbeziehung der Finanzierungsfragen in die Programmierungsphase auch für den Vollzug vorteilhaft: Die Oberinstanz (Staatsregierung) sollte in Zukunft daran gehindert sein, Pläne zu verabschieden, ohne gleichzeitig die Deckung des Finanzbedarfs gesichert zu ha-

¹ Vgl. Informationsbrief des Bayerischen Städteverbandes, Nr. 1, 1968, RdNr 1/68.

ben. Umgekehrt wird die Position des jeweiligen Fachministers bei Budgetberatungen im Kabinett und im Parlament verbessert, wenn er konkret nachweisen kann, zu welcher zweit- oder drittbesten Lösung die Versagung bestimmter Finanzmittel zwingt. Die Ermittlung des Finanzbedarfs und der Möglichkeiten seiner Deckung empfiehlt sich mithin simultan mit der Aufstellung der jeweiligen Realpläne; da man sich ihr letztlich doch nicht entziehen kann, will man nicht Gefahr laufen, daß die Programmdurchführung mehr eine Funktion des Zufalls als rationaler Entscheidung ist.

Andererseits bedeutet die Ex-ante-Abstimmung von realen Planungen und Finanzierungsmöglichkeiten mehr als nur eine Multiplikation mit irgendwie ermittelten "Einheitskosten". Voraussetzung ist nämlich nicht nur die Konkretisierung der Pläne nach den mit der Durchführung und Aufwandsdeckung belasteten Ebenen. Die Leistungsfähigkeit der letzteren hängt ja nicht unwesentlich ab von der Entwicklung ihrer Einnahmen. Somit werden bei Inangriffnahme konsistenter Planung auf einem Sektor (zum Beispiel im Schulsystem) alle Probleme der Finanzplanung und - als deren Vorbedingung - der Finanzreform virulent. Mit anderen Worten: Die Durchführung der Finanzreform würde gleichzeitig einen Großteil der jetzigen Schwierigkeiten und Mängel einer Planung im Schulsystem beseitigen.

Eine der im Rahmen dieser Ausführungen schon mehrfach angesprochenen "Grundsatzfragen" betrifft die Neuinterpretation der kommunalen Selbstverwaltungsrechte und -aufgaben, wobei dem Schulsystem gleichzeitig besonderes Gewicht und besondere Problematik zukommt. Es müssen Kompromisse geschlossen werden, zum einen zwischen den divergierenden Standpunkten der verschiedenen Ebenen hinsichtlich der Dringlichkeit bestimmter Aufgaben und der dafür abzuschöpfenden privaten

Mittel¹, zum anderen zwischen den beiden Zielsetzungen, die im Grundsatz² gleichrangig sind: Föderalismus, der Pluralität fordert, und Sozialstaatlichkeit, die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" verlangt³. Die zunehmende Gewichtsverschiebung auf höhere Ebenen bei öffentlichen Aufgaben läßt sich unter anderem mit den größeren Finanzierungsmöglichkeiten auf diesen Ebenen erklären, sind doch die Möglichkeit und Art der Deckung des Bedarfs nicht ohne Rückwirkung auf die Zuweisung bestimmter Aufgaben⁴. Eine der Alternativen zur Zentralisierung von Funktionen besteht in der Umstrukturierung der kommunalen Gebietskörperschaften, um Einheiten zu schaffen, die zur effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben fähig sind.

Will man die an kommunaler Aktivität besonders betonten Vorzüge, nämlich Unmittelbarkeit und Überschaubarkeit, nicht preisgeben, so sind vermutlich die neuen Gemeinden noch nicht in jedem Fall ausreichend groß, um gleichzeitig optimale Schulbezirke darzustellen (insbesondere soweit man die Gesamtschule als Organisationsform der Zukunft ansieht). Die sinnvollste Lösung bestände wohl darin, im Rahmen der allgemeinen Richtlinien die Entscheidung über Standort und Größe von Schulen den auf Grund des Bundesgesetzes für die Raumordnung einzurichtenden untersten Instanzen der Landesplanung zu übertragen.

¹ Vgl. Kommission für die Finanzreform: a.a.O., Ziffer 488.

² Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz.

³ Vgl. Vialon, F. K.: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1959, S. 62, und Kommission für die Finanzreform: a.a.O., Ziffer 74/75.

⁴ Vgl. Bickel, W.: "Der Finanzausgleich"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. völlig neubearbeitete Aufl., Tübingen 1956, S. 730-788, hier besonders S. 739.

Hier zeigt sich, daß unabhängig von der Gebietsreform eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und kommunalen Gebietskörperschaften unumgänglich ist, und zwar nicht nur hinsichtlich neuer Funktionen, sondern auch und gerade bezüglich der überkommenen. "Rechte aus Unvordenklichkeit" dürften bei der Kompetenzregelung nicht als Maßstab, sondern allenfalls als mögliche retardierende Momente berücksichtigt werden.

Die derzeit fast vollständig realisierte Personalhoheit des Staates über die Lehrer ist unter dem Aspekt der Flexibilität im Einsatz und der Objektivität bei Besoldung und Begabtenförderung zu begrüßen. Da jedoch Wünsche und Anregungen der Gemeinden/Gv nicht grundsätzlich als durch Eigeninteresse verzerrt angesehen werden können, sondern vielfach wertvolle Hinweise auf Grund besserer Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten enthalten, wäre es sinnvoll, ein kommunales Recht auf Gehör bei diesen Fragen zu institutionalisieren.

Sowohl bei den Entscheidungen über Schulbauinvestitionen als auch über Personalfragen wären mithin die Gemeinden/Gv nach der hier vorgeschlagenen Regelung nur mittelbar beteiligt. Die Konkretisierung des Ideals demokratischer Beteiligung in einer derartigen mittelbaren Form scheint uns nicht schon durch den "Sachzwang" geänderter Lebensverhältnisse gerechtfertigt, wohl aber aus der Erwägung, daß Sicherungsklauseln es ermöglichen können, Divergenzen zwischen den Interessen von Vertretenen und Vertretern zu verhindern oder aber das Repräsentationsverhältnis zu "kündigen".

Da die Ausstattung der Schulen mit Sach- und Lehrmitteln den Unterrichtserfolg wesentlich mitbestimmt, ist dem Staat das Recht zur Aufstellung von Mindestnormen auch auf diesem Gebiet nicht abzusprechen.

Obwohl in der Finanzwissenschaft die Möglichkeit des Auseinanderfallens von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung durchaus akzeptiert wird, glauben wir dennoch, grundsätzlich auf der Kongruenz dieser Kompetenzen bestehen zu müssen. Sie ist erforderlich, wenn man nicht riskieren will, daß eine Ebene ihre Inaktivität mit mangelnder Finanzausstattung durch eine andere Ebene exkulpiert. Finanzielle Beteiligungen der nicht mit der Aufgabenverantwortung belasteten Ebene sind nur insoweit gutzuheißen, als die Effizienz der Aufgabenerfüllung dadurch gefördert wird.

Hinsichtlich der Lastenverteilung bei den einzelnen Aufwandsarten dürfte folgende Regelung sich als sinnvoll erweisen: Bei den Bauinvestitionen ist die Übernahme aller Ausgaben durch den Staat der gegenwärtigen kommunalen, mit staatlichen Zuschüssen kombinierten Finanzierung vorzuziehen. Auf diese Weise würden die relativen Gewichte der beiden Ebenen zutreffender wiedergegeben und gleichzeitig die finanziellen Beziehungen überschaubarer gestaltet. Der Staat könnte seine bildungspolitische Konzeption durchsetzen, ohne auf die indirekte Methode der Auflagen verwiesen zu sein. Über die lokalen Planungsinstanzen könnten die Gemeinden ihrerseits an der bildungspolitischen Entscheidungsfindung beteiligt werden. Ein wesentliches Argument für die einheitliche Kompetenzregelung bei den verschiedenen Schularten ist die dadurch bedingte Erleichterung der Integration der einzelnen Schularten im Zuge der Schulreform.

Angesichts dieser Entlastung bei den Investitionsausgaben wäre den Gemeinden/Gv die volle Übernahme der Personalausgaben für ihre Schulen zumutbar. Da der Staat über die Festsetzung von Schüler/Lehrer-Relationen und/oder Besoldungsänderungen die Höhe dieser Belastung weitgehend manipulieren kann, wäre sicherzustellen, daß derartige Maßnahmen nur im Einvernehmen mit den Kommunen erfolgen.

Wollte man auf Grund der großen staatlichen Einflußmöglichkeiten auf diesem Gebiet auch die Personalausgaben dem Staat anlasten, so würde das faktisch bedeuten, das Schulsystem ganz aus dem Katalog der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben herauszunehmen. Mitspracherechte und Finanzierungspflichten bei den Sachaufwendungen allein würden dem besonderen Interesse der Gemeinden/Gv am Schulsystem sicherlich nicht gerecht. Und bloße Beteiligungen der Gemeinden/Gv an staatlichen Personalaufgaben sind funktionslos, da sie - mangels kommunaler Berechtigung - keinen Anreiz für effizienteren Mitteleinsatz darstellen¹. Die gleiche Beurteilung trifft zu auf die Heranziehung der Bezirke in Bayern zur sogenannten Landesschulumlage in Höhe von 5 % der staatlichen Aufwendungen für öffentliche Schulen. Sinnvoller wäre eine Berücksichtigung auf der Einnahmenseite. Völlig zweifelhaft wird die Situation, wenn dieser Posten zum Ausgleich des Staatshaushaltes manipuliert wird, wie es für das laufende Rechnungsjahr (1968) durch Einbeziehung der Finanzhilfen an Privatschulen in die Berechnungsgrundlage geschieht².

Um die Konsequenzen der vorgeschlagenen Neuverteilung von Aufgaben für die Zuordnung von Einnahmen beurteilen zu können, bedürfte es fundierter Schätzungen über die Entwicklungen im realen Sektor einerseits und der Aufkommensentwicklung der verschiedenen Einnahmenarten von Land und Gemeinden/Gv

¹ Eine Alternative zu der hier vorgeschlagenen Übertragung der Finanzlasten für Investitionen im Schulsystem auf den Staat bestände in der Überlassung einer zusätzlichen Steuer an die Gemeinden mit Zweckbindung des Aufkommens für das Schulsystem (entsprechend der kommunalen Vermögenssteuer in den USA). Einer solchen Regelung haften jedoch offensichtlich ähnliche Mängel an wie der bestehenden Gewerbesteuer.

² Entsprechende Einwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Spitzenverbände blieben fruchtlos. Vgl. Erlanger Tageblatt vom 25. 11. 1967; Aalener Volkszeitung vom 13. 1. 1968; Roth-Hipoltsteiner Volkszeitung vom 23. 1. 1968.

andererseits¹. Nur so kann entschieden werden, ob die voraussichtliche Höhe und gegenwärtige Struktur der jeweiligen Einnahmen adäquat sind.

In jedem Fall sind jedoch die Vorschläge der Kommission für die Finanzreform² zur Neugestaltung des Steuersystems dem augenblicklichen "System" vorzuziehen, da sie sowohl rationaler als auch einfacher und "ehrlicher" sind. Die Einnahmen von Land und Gemeinden/Gv würden stabilisiert und damit die Planung für die jeweiligen Aufgabenbereiche gefördert. Allerdings implizierte dies auch einen größeren "Zwang" zu konsistenter Real- und Finanzplanung, da keine Ebene zukünftig die Vernachlässigung des Finanzaspektes mit mangelnder Transparenz der diesbezüglichen Situation auf komplementären Ebenen entschuldigen könnte.

Erst auf einer solcherart sanierten Einnahmenbasis kann der kommunale Finanzausgleich in der ihm adäquaten Funktion wirksam werden, nämlich zum Ausgleich interkommunaler Einnahmespitzen". Eine Manipulation kommunaler Aktivitäten durch den Staat wäre zumindest für das Schulsystem, aber auch für die meisten anderen Bereiche mit diesem Instrument weder unter quantitativen noch qualitativen Aspekten möglich.

¹ Die wichtigsten Schätzungen über die Aufwendungen für notwendige kommunale Investitionen in der Bundesrepublik insgesamt sind zitiert in: Kommission für die Finanzreform: a.a.O., Ziffern 436-443.

² Die wichtigsten Änderungsvorschläge - soweit sie in unserem Zusammenhang interessieren - sind:

- a) Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern (vgl. Ziffer 246);
- b) Einbeziehung der herkömmlichen örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern in die Realsteuergarantie zugunsten der Kommunen (vgl. Ziffer 252);
- c) Beteiligung der Gemeinden
 - am örtlichen Aufkommen der Einkommenssteuer (vgl. Ziffern 410-432),
 - mit 15 % am Mineralölsteueraufkommen des Bundes mit Zweckbindung für Verkehrsinvestitionen (vgl. Ziffern 268-275).

A N H A N G

MATRIZEN

Erläuterungen zu den Matrizen 1 bis 3

Eine noch stärkere Formalisierung von Abläufen (zum Beispiel in Organisationen) als die in den Ausführungen erwähnten Organisationsdiagramme und damit eine Erfassung von Strukturen komplexerer Natur ist mit Hilfe von Matrizen möglich. In derartigen Tabellen mit doppeltem (oft jedoch inhaltsgleichem) Eingang bezeichnen die Angaben in den einzelnen Zellen die Beziehungen zwischen der jeweiligen Position am Zeilen- und der am Spaltenanfang. Die "Leserichtung" ist von den Zeilen zu den Spalten. (Zur Illustration: Input-Output-Tabellen sind ein Spezialfall dieser Darstellungsweise.)

Im Zusammenhang mit dem hier interessierenden Schulsystem wurde die Schulverwaltung in - nach Schularten unterschiedliche - Ebenen untergliedert, wobei letztere sowohl zur Bezeichnung der Zeilen als auch der Spalten dienen. Alle Angaben in der ersten Zeile zum Beispiel charakterisieren die jeweiligen Beziehungen zwischen der obersten Ebene der Schulverwaltung und den jeweils untergeordneten.

Zu Matrix 1: Die Matrix vermittelt einen Eindruck von der verwirrenden Vielfalt von Kompetenz- und Mitspracherechten im Volksschulsektor. In der Tat handelt es sich dabei um den - was die Ausführung anbetrifft - am stärksten dezentralisierten Bereich, was weitgehend in der "Natur der Sache" begründet ist.

Auffallend ist die ausgeprägte Dreiecksform der Matrix oben rechts. Da die Verwaltungsebenen in absteigender Folge angeordnet sind, folgt daraus,

- daß Anordnungsrechte der verschiedensten Art jeweils von "oben" nach "unten" gerichtet sind - was zu erwarten war;

- daß aber darüber hinaus, wie man aus der Häufung der beschrifteten Kästchen parallel zur Diagonalen ersieht, Befehlsempfänger fast immer die nächst untere Verwaltungsinstanz ist.

Dies ist zwar ein vielleicht mühsamer und aufwendiger Informationsfluß, der jedoch mindestens zwei Vorteile hat:

- Die Spitze wird von Einzelregelungen weitgehend entlastet;
- wegen der größeren Nähe ist eine der Sache angemessenere Regelung durch untergeordnete Instanzen zu erhoffen.

Die Staatsregierung setzt die Normen, hat aber direkte Einwirkungsmöglichkeiten bezüglich der Durchführung nur auf die Regierungen, über die sie Aufsicht, Dienstaufsicht, Weisungsrecht und Organisationsrecht ausübt.

Die Regierungen sind mit einer Reihe von Vollmachten ausgestattet, sowohl gegenüber den staatlichen Schulämtern als auch gegenüber den Gemeinden bzw. Schulverbänden (schulaufsichtliche Genehmigung von Schulbaumaßnahmen und Bewilligung von Zuschüssen für Schulbusse) und schließlich über das Einstellungs- und Beförderungsrecht auch gegenüber den staatlichen Schulleitern und Lehrern.

Die staatlichen Schulämter (bzw. Stadtschulämter in kreisfreien Städten) üben die Aufsicht und Dienstaufsicht über die Lehrkräfte an staatlichen Volksschulen aus.

Im Matrixdreieck links unten befinden sich bezeichnenderweise Wahl- und Vorschlagsrechte, das heißt Elemente demokratischer Ordnungen, die die Mitwirkung der unteren Ebene auf diese Art einbeziehen:

- das Vorschlagsrecht des Elternbeirats gegenüber Schulleiter und Schulamt,

- das Recht auf Gehör des Schulleiters bei der Behandlung des Schulhaushaltes durch die Gemeinden bzw. den Schulverband,
- das Vorschlagsrecht des Schulträgers gegenüber der Regierung bezüglich Lehrer und Lehrerstellen und sein Recht auf Gehör bei Errichtung der Volksschulen,
- die Informationsströme mittels Berichten und Statistiken, die die Oberinstanzen über die Entwicklung informieren und in die Entscheidungsfindung bezüglich weiterer Maßnahmen eingehen.

Die Matrix basiert auf den Bestimmungen des neuen bayerischen Volksschulgesetzes.

Zu Matrix 2: Die stärkere Zentralisierung bei Schulaufsicht und -verwaltung der öffentlichen Realschulen und Gymnasien ist durch die entsprechende Adaptierung der Matrix-Spalten und -Zeilen teilweise überdeckt. Immerhin zeigt sich in der Häufung der Kompetenzen des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (1. Zeile) ein deutliches Schwergewicht dieser Ebene. Die Existenz eines Ministerialbeauftragten (der gleichzeitig Leiter einer Realschule bzw. eines Gymnasiums im jeweiligen Bezirk ist) bedeutet keine Mediatisierung; neben seiner Funktion als Sachberater der Regierung übt er die bauliche Aufsicht bei staatlichen Schulen und die unmittelbare Dienstaufsicht aus und erledigt generell die Vorprüfung von Anträgen auf Errichtung, Organisationsänderung usw. von Schulen. Ihm gegenüber besteht auch das Vorschlagsrecht des Schulleiters und dessen Anspruch auf schriftliche Stellungnahme dazu (Recht auf Bescheid).

Die gleichen Rechte stehen dem Elternbeirat gegenüber dem Schulleiter zu, während sich das Vorschlagsrecht gegenüber dem einzelnen Lehrer hauptsächlich auf Anregungen beschränkt.

Zu Matrix 3: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Berufsschulen¹ nehmen hinsichtlich der Zentralisierung der Kompetenzen eine Mittelstellung zwischen Volksschulen einerseits und Realschulen bzw. Gymnasien andererseits ein. In der Matrix kommt diese Tatsache dadurch zum Ausdruck, daß die Anzahl der Zeilen und Spalten zwar reduziert ist, die Verteilung der Aufsichts- und Verwaltungsrechte im rechten oberen Drittel jedoch hauptsächlich entlang der Diagonale verläuft, das heißt, im Befehlsweg sind keine Sprünge. Eine Besonderheit sind hier die Folgen unterschiedlicher Dienstherren der Lehrer. Zwar sind die kommunalen Gebietskörperschaften obligatorische Schulträger im Sinne von Dienstherren der Lehrer an Berufsschulen; wenn und soweit sie jedoch von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich vom Staat besoldete Lehrkräfte für landwirtschaftliche Schulen zur Verfügung stellen zu lassen, begeben sie sich damit der Dienstaufsichts- und Weisungsrechte auf diesem Gebiet. Das linke untere Dreieck enthält wiederum Mitwirkungsrechte und Informationsbeziehungen (die man auch als entsprechende Informationsrechte in das obere Dreieck übertragen könnte).

Die Aufsichts- und Verwaltungsstruktur auf dem Sektor der öffentlichen Berufsfachschulen, Fachschulen sowie der Einrichtungen des Zweiten Bildungsweges sind analog den für Realschulen und Gymnasien beschriebenen. Auch hier konkurrieren Staat und kommunale Gebietskörperschaften als Schulträger.

Bei den Berufsfachschulen ist der Anteil der öffentlichen Schulen allerdings auch nicht annähernd von gleichem Gewicht wie bei den bisher behandelten Schularten. Mehr als 70 % der Schulen in diesem Sektor werden privat unterhalten². Dagegen

¹ Die folgenden Ausführungen gelten auch für Berufsaufbauschulen, die ja den öffentlichen Berufsschulen angegliedert sind.

² Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, B I 2-j/65, Nr. 102: Die Berufsbildenden Schulen, München 1966, S. 43.

dominieren bei den Fachschulen und Einrichtungen des Zweiten Bildungsweges ganz eindeutig die öffentlichen Schulen und unter diesen wieder die kommunalen¹.

¹ Vgl. Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, B I 2-j/65, Nr. 202: Die Berufsbildenden Schulen, München 1966, S. 41 f. und 44.

Matrix 1: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Volksschulen in Bayern

von	zu	Staatsminister für U. u. K. Innern	Regierung	Landratsamt (Staatsbehörde)	Landratsamt (staatl. Schulamt)		Spitzenorgane der Schulitzgemeinden	öffentl. Volksschule		Elternbeirat	Erziehungsberechtigte
					Landrat	Schulrat		Lehrer	Lehrer		
Staatsminister für Unterricht und Kultus			Aufsicht, Dienstaufsicht (Schulabteilung), Weisungsrecht generell und im Einzelfall, Organisationsrecht			Dienstaufsicht					
Staatsminister des Innern			Aufsicht, Dienstaufsicht (jur. Personal) Weisungsrecht								
Regierung			Aufsicht, Weisungen				(schulaufsichtl.) Genehmigungsrecht für Schulbau ^a	Einstellung			
Landratsamt (Staatsbehörde)							Kommunalaufsicht				
(staatl. Schulamt) Schulrat								Aufsicht, Dienstaufsicht, Weisungen			
Spitzenorgane des Schulaufwandsträgers			Vorschlagsrecht (Schulen, Lehrerstellen), Recht auf Gehör (Errichtung und Aufl. von Schulen, Festsetzung von Schulsprengeln)					Verabschiedung des Schulhaushaltes			
öffentl. Volkssch., Schulleiter, Lehrer								Weisungsrecht			(beschr.) Anordnungsrecht
Elternbeirat			Recht auf Gehör bei Errichtung und Aufl. v. Volksschulen, Festsetzung v. Schulsprengeln			Vorschlagsrecht und Recht auf Bescheid	Vorschlagsrecht und Recht auf Bescheid	Informationsrecht			
Erziehungsberechtigte								Wahl der Schulkart		Wahl	

^a Bewilligung von Finanzhilfen für Schulbau I und Schülerbeförderung.

Matrix 2: Schulaufsicht und -verwaltung bei öffentlichen Realschulen und Gymnasien in Bayern

von	zu	Staatsminister für Unterricht und Kultus	Regierung		Spitzenorgane des Schulträgers	Schule		Erziehungs-berechtigte
			Ministerialbeauftragter	Schulabteilung		Schulleiter	Lehrer	
Staatsminister für Unterricht und Kultus			Aufsicht Dienstaufsicht	Aufsicht	Aufsicht	Aufsicht Organisationsrecht Genehmigungsrecht		Elternbeirat
Regierung	Ministerialbeauftragter			Fachberatung		Bauliche Aufsicht (staatliche Schulen), unmittelbare Dienstaufsicht, Vorprüfung von Anträgen auf Errichtung von Schulen		
	Schulabteilung					Aufsicht		
Spitzenorgane des Schulträgers						bauliche und gesundheitliche Aufsicht (kommunale Schulen)		
Schule	Schulleiter		Vorschlagsrecht und Recht auf Bescheid			Weisungsrecht Dienstaufsicht		
	Lehrer						Vorschlagsrecht	
Elternbeirat						Vorschlagsrecht und Recht auf Bescheid, gewisse Mitwirkungsrechte		
Erziehungsberechtigte						Wahl		Wahl

Matrix 3: Schulaufsicht und -verwaltung der öffentlichen Berufsschulen in Bayern

von	zu	Staatsminister für Unterricht u. Kultus	Staatsminister des Innern	Regierung	Spitzenorgane des Schulträgers	Schule		Beirat
						Schulleiter	Lehrer	
Staatsminister für Unterricht und Kultus				Aufsicht, Dienstaufsicht, Weisungsrecht, Organisationsrecht				
Staatsminister des Innern				(kommunale) Aufsicht, Dienstaufsicht, Weisungsrecht, Organisationsrecht				
Regierung		"Bericht" bezüglich Grundsatzentscheidungen	"Bericht" bezüglich Grundsatzentscheidungen		Rechts- und Schulaufsicht, Genehmigungsrecht	Dienstaufsicht ^a Weisungsrecht ^a Genehmigungsrecht ^b	Dienstaufsicht ^a Weisungsrecht ^a Genehmigungsrecht ^b	
Spitzenorgane des Schulträgers				Vorschlagsrecht (Erichtung von Berufsschulen)		Dienstaufsicht ^b Weisungsrecht ^b	Dienstaufsicht ^b Weisungsrecht ^b	Wahl
Schulleiter							Weisungsrecht	Wahl
Lehrer						Gehorsam Zusammenarbeit Beratung		
Beirat					Recht auf Gehör	Vorschlagsrecht		
(gesetzlich bestimmte) Interessengruppen								Wahl

^a staatliche Lehrer

^b nichtstaatliche Lehrer

Matrix 4 : Finanzausgleichsbeziehungen in Bayern

von	zu	Staatsministerium für Finanzen	Bezirke	Landkreise / Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden
Staatsministerium für Finanzen (über Regierungen)				1. Schlüsselzuweisungen ^a 2. Finanzzuweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwands für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	1. Schlüsselzuweisungen ^a 2. Zuschüsse - an Träger eines Gesundheitsamtes - zum Bau von Schulen, Krankenhäusern und ähnlichem ^a - für Straßenbau 3. Bedarfszuweisungen (Zuschüsse und rückzahlbare Überbrückungsbeiträgen bei außergewöhnlichen Lagen) ^{a, b}
Bezirke		Landesschulumlage (5 % der staatlichen Ausgaben für Lehrer und nichtstaatliche Schulträger öffentlicher Schulen) ^a			
Landkreise / Kreisfreie Städte			Bezirksumlage (nach Verhältnis der für Gemeinden geltenden Realsteuereinkraftzahlen umgelegt)		Anteilsbeträge der staatlichen Finanzzuweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwands für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
Kreisangehörige Gemeinden				Kreisumlage (Grundlage: Realsteuerkraftmeßzahl + drei Viertel der Schlüsselzuweisungen des letzten Jahres)	Gastschulbeiträge ^a

^a Steht in Zusammenhang mit den Schulausgaben des Empfängers.

^b Bei geringeren Beträgen Zuteilung auch über Regierungen möglich; in jedem Fall auf Grund gutachtlicher Vorschläge des zuständigen Landratsamtes und eines bei den Regierungen gebildeten Ausschusses aus Vertretern von Gemeinden/Gv und Landkreisen.

ÜBERSICHTEN

Finanzstatistische Probleme

Aus der Tatsache, daß wir im Rahmen dieser Arbeit auf die Daten der amtlichen Statistik angewiesen sind, ergeben sich einige Einschränkungen bezüglich der Aussagefähigkeit der Ergebnisse¹.

1. Die Daten sind aus den Rechnungsstatistiken der öffentlichen Haushalte gewonnen und umfassen daher hauptsächlich die Ausgaben für öffentliche Schulen.

Das Finanzvolumen der nicht-öffentlichen Schulen beträgt etwa 10 % der öffentlichen Schulausgaben. Ein erheblicher Teil dieses Aufwandes wird allerdings durch Zuschüsse, Beihilfen und Darlehen der öffentlichen Hand finanziert. Überdies werden teilweise vom Staat besoldete Lehrkräfte zur Verfügung gestellt, so daß das nicht erfaßte Finanzvolumen kaum ins Gewicht fallen dürfte.

Nicht mitgerechnet werden ferner die vermutlich recht erheblichen "opportunity costs" der Schüler (außerhalb der Pflichtschulen), die Aufwendungen der Eltern für Privatschulen, der Unternehmer für Werkschulen, privater sonstiger Schulträger für ihre Schulen sowie alle Aufwendungen für Unterricht außerhalb der formalen Ausbildungsgänge.

2. Die statistisch ausgewiesenen Ausgaben enthalten Doppelzählungen

- im zeitlichen Vergleich durch die Einbeziehung von Rücklagenbewegungen, die sowohl bei Zuführung als auch Entnahme erfaßt werden (seit 1963 nicht mehr);

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Aufgaben und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952-1957, Stuttgart 1959, S. 4-9.

- wegen des Zahlungsverkehrs zwischen Gebietskörperschaften der gleichen und unterschiedlicher Ebenen. Subtrahiert man von den Bruttoausgaben (die Doppelzählungen enthalten) die Zuweisungen und Schuldenaufnahmen von anderen Gebietskörperschaften, so erhält man die "Eigenausgaben". Vermindert man die Bruttoausgaben um Zuweisungen und Darlehen an andere Gebietskörperschaften, so ergeben sich die "Nettoausgaben".

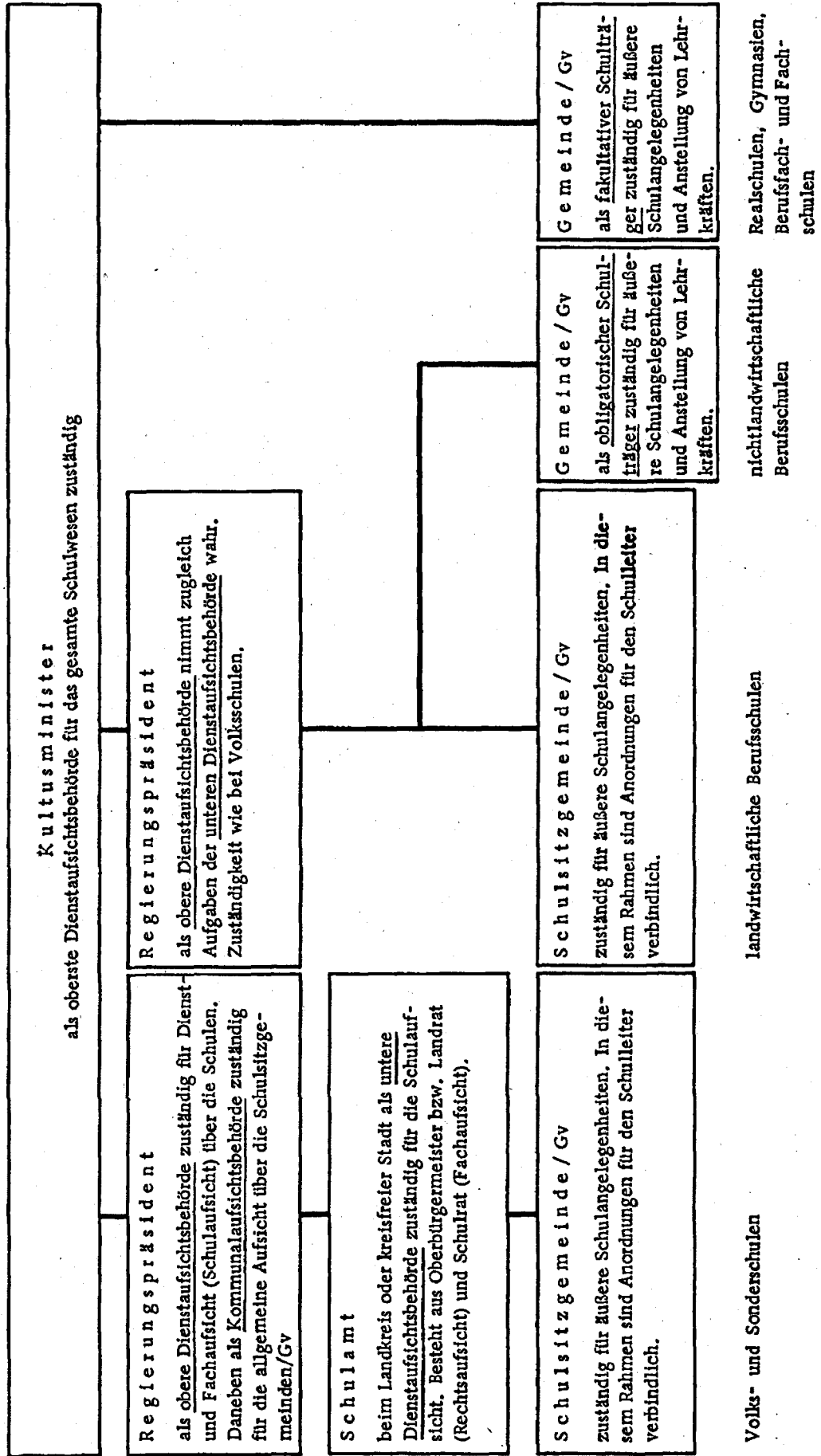
3. Die Gruppierung nach Art der Ausgaben und Einnahmen erfolgt nach vermögenswirksamen und vermögensunwirksamen. Zu letzteren zählen hauptsächlich die Personalausgaben, die bis 1962 (einschließlich) neben dem Aufwand für aktives Personal auch den Versorgungsaufwand (als Schätzgröße) enthielten.

Zu der vermögenswirksamen Gruppe gehören Bauinvestitionen, Anschaffung von beweglichem Vermögen, Erwerb von Grundvermögen usw. Da Zinsen und Tilgung für Schulbaudarlehen im staatlichen Bereich nicht getrennt aufgeführt werden, weist man sie - wie den Versorgungsaufwand und die Zuführung von Rücklagen - seit 1963 zentral nach.

Die finanzstatistischen Daten ab 1963 sind somit nicht (bzw. nur nach entsprechender Umrechnung) mit den Angaben früherer Jahre vergleichbar.

4. Bei der Gliederung nach Schularten enthält der Posten "übriges Schulwesen" neben den Aufwendungen für Bildstellen, Schulheime und ähnliches die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden unter 3.000 Einwohner für Schulverwaltung sowie für Berufsfach- und Fachschulen, die ohnehin in diesen kleinen Orten nicht allzu zahlreich sind.

Übersicht 1: Schulverwaltung und Schulaufsicht in Bayern



Übersicht 2: Öffentliche Ausgaben für Schulen in Bayern nach Ausgabearten und Gebietskörperschaften
1952 - 1962 (in 1.000 DM)

Rechnungs- jahr	Gebietskörper- schaften	Personal- ausgaben	Sonstige vermö- gensunwirksame Ausgaben	Bauten und große Instand- setzung	Sonstige vermö- genswirksame Ausgaben	Unmittelbare Ausgaben
1952	Staat	301.372	18.239	2.457	2.053	324.121
	Gem./Gv.	55.255	48.023	62.821	21.198	187.297
	insgesamt	356.627	66.263	65.278	23.251	511.418
1953	Staat	338.650	22.261	2.964	1.529	365.404
	Gem./Gv.	65.526	54.793	77.567	29.143	227.029
	insgesamt	404.176	77.054	80.531	30.672	592.433
1954	Staat	356.894	25.473	3.347	1.304	387.018
	Gem./Gv.	71.951	62.827	87.899	33.825	256.502
	insgesamt	428.845	88.300	91.246	35.129	643.520
1955	Staat	378.224	25.839	5.232	1.037	410.332
	Gem./Gv.	80.312	71.613	100.708	37.509	290.142
	insgesamt	458.536	97.452	105.940	38.546	700.474
1956	Staat	426.482	28.215	8.284	2.938	465.919
	Gem./Gv.	92.264	83.581	105.178	38.278	319.301
	insgesamt	518.746	111.796	113.462	41.216	785.220
1957	Staat	475.667	29.979	11.632	2.061	519.339
	Gem./Gv.	100.297	94.032	114.112	46.371	354.812
	insgesamt	575.964	124.011	125.744	48.432	874.151
1958	Staat	525.671	30.268	15.632	2.870	578.836
	Gem./Gv.	107.687	106.098	121.693	58.070	393.548
	insgesamt	633.356	136.366	137.325	60.940	967.384
1959	Staat	537.658	32.547	20.155	4.742	595.102
	Gem./Gv.	115.284	114.913	161.411	71.737	463.345
	insgesamt	652.942	147.460	181.566	76.479	1.058.447
1960 ^a	Staat	428.033	30.572	11.609	5.667	475.881
	Gem./Gv.	92.161	97.339	143.650	64.413	397.563
	insgesamt	520.194	127.911	155.259	70.080	873.444
1961	Staat	635.074	44.347	14.024	9.899	703.344
	Gem./Gv.	136.432	137.025	206.298	102.096	581.851
	insgesamt	771.506	181.372	220.322	111.995	1.285.195
1962	Staat	659.824	49.022	16.260	7.385	732.491
	Gem./Gv.	149.171	161.007	244.934	120.412	675.524
	insgesamt	808.995	210.029	261.194	127.797	1.408.015

^a Rumpfrechnungsjahr vom 1. 4. - 31. 12. 1960.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952 - 1957, Stuttgart 1959, S. 22 - 25; dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik, Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957 - 1962, Stuttgart 1965, S. 26 f.

Übersicht 3: Unmittelbare kommunale Schulausgaben in Bayern^a nach Schularten 1950 - 1965
(in 1.000 DM)

Schulart	1950	1957	1962	1964	1965 ^b
Volks- und Sonderschulen	87.689	174.804	388.533	525.019	578.461
Realschulen	1.786	14.099	33.254	63.708	81.686
Gymnasien	18.886	44.099	85.111	99.656	116.411
Berufsschulen	26.729	101.313	132.957	165.406	185.153
Berufsfach- und Fachschulen	18.106	31.470	51.796	58.409	66.203
Unterricht	148.196	365.785	691.651	912.198	1.027.914

^a Ohne geringfügige Ausgaben für Schulverwaltung, sonstiges Schulwesen und nicht aufgeteilte Ausgaben.

^b Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Zusammengestellt vom Bayerischen Städteverband nach unveröffentlichten Unterlagen des Bayerischen Statistischen Landesamtes.

Übersicht 4: Anteile der unmittelbaren Schulausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Bayern an deren jeweiligen Gesamtausgaben 1951, 1956, 1962 und 1964

Rechnungs- jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Bezirks- verbände	Gemeinden / Gv insgesamt
1951	12,3	21,9	6,3	26,9	14,6
1956	13,0	12,6	.	5,7	12,0
1962	13,7	16,3	7,2	8,8	13,4
1964	12,3	15,4	9,1	6,7	12,8

Quellen: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1954, München 1955, S. 90; dass.: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1957, München 1958, S. 86; dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1964, München 1964, S. 295; dass.: Bayern in Zahlen, 1966, H. 3, S. 89.

Übersicht 5: Kommunale Schulausgaben in Bayern nach Gebietskörperschaften 1951 - 1954, 1956, 1959 und 1962 (in Mill. DM, Index: 1951 = 100 und v. H.)

Jahr	Kommunale Ausgaben insgesamt		davon		Kreisangehörige Gemeinden absolut	Kreisangehörige Gemeinden %	Landkreise		Bezirksverbände	
	absolut	1951 = 100	Kreisfreie Städte absolut	%			absolut	%	absolut	%
1951	184,4	100	73,2	40,0	67,4	36,4	16,1	8,7	27,6	15,0
1952	208,7	113	89,4	42,8	72,8	34,9	17,5	8,4	29,0	13,9
1953	248,4	135	111,5	44,9	87,2	35,1	18,8	7,6	30,9	12,4
1954	267,4	145	128,6	48,1	103,3	38,5	25,7	9,6	9,8	3,8
1956	334,3	181	162,1	48,5	160,4 ^a	48,0	.	.	11,8	3,5
1959	483,4	262	231,3	47,8	233,6 ^a	48,3	.	.	18,5	3,8
1962	702,1	381	327,8	46,7	297,9	42,4	52,7	7,5	23,7	3,4

^a Kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen.

Quellen: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistisches Jahrbuch Bayern 1955, München 1958, S. 411; dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1958, München 1961, S. 268; dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1961, München 1964, S. 260; dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1964, München 1964, S. 295; dass.: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1954, München 1955, S. 90; dass.: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1957, München 1958, S. 86.

Übersicht 6: Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden (nach Größenklassen) und der Gemeindeverbände für Schulen in Bayern 1964 (in DM / Einwohner)

Gemeindegruppe Gemeinden mit ... Einwohnern	Volks- und Sonderschulen	Realschulen und Gymnasien	Berufs- und Berufsauf- bauschulen	Sonstiges Schulwesen	Schulen insgesamt
Kreisfreie Städte					
100.000 und mehr	31,21	20,11	16,98	14,29	82,59
50.000 bis unter 100.000	34,46	21,83	31,63	6,08	94,00
20.000 bis unter 50.000	28,34	25,69	23,93	4,81	82,77
unter 20.000	40,14	24,57	21,26	2,06	88,03
Insgesamt	32,01	21,57	20,82	10,56	84,96
Kreisangehörige Gemeinden					
10.000 und mehr	27,70	11,66	6,31	0,40	46,07
5.000 bis unter 10.000	42,23	14,13	7,53	1,03	64,92
3.000 bis unter 5.000	47,10	5,05	4,37	0,09	56,61
2.000 bis unter 3.000	50,09	0,46	3,78	0,08	54,41
1.000 bis unter 2.000	59,62	0,00	2,99	0,03	62,62
unter 1.000	46,43	.	3,88	0,05	50,36
Insgesamt	47,37	3,83	4,53	0,24	55,97
Landkreise	1,21	3,81	4,77	1,39	11,18
Bezirke	0,87	0,04	0,02	1,21	2,14 ^a
Gemeinden/Gv insgesamt	43,63	12,57	13,37	5,97	75,54
Bereinigte Ausgaben ^b	42,57	12,13	11,73	5,89	72,32

^a Ohne Landesschulumlage mit 3,43 DM / Einwohner (nicht auf Schularten aufteilbar).

^b Ohne Zuweisungen der Gemeinden/Gv untereinander.

Quellen: Bayerisches Statistisches Landesamt: Bayern in Zahlen, 1966, H. 3, S. 338; dass.: Statistische Berichte, AL I 2-j/65 und AL II 1-j/65: Steueraufkommen in Bayern 1965, München 1966, S. 34 f.

Übersicht 7: Durchschnittliches monatliches Anfangsgrundgehalt der Lehrer nach Schularten in Bayern 1961-1966 (in DM, Index: 1961 = 100)

Schulart		Niveau der Anfangsgrundgehälter des jeweiligen Jahres			
		1961	1963	1965	1966
Volks- und Sonderschulen	absolut	583	655	844	882
	Index =	100	112,3	144,8	151,3
Realschulen	absolut	651	721	888	949
	Index =	100	110,8	136,4	145,8
Gymnasien	absolut	870	935	1.011	1.100
	Index =	100	107,5	116,2	126,4
Berufsbildende Schulen ^a	absolut	622	696	843	1.020
	Index =	100	111,9	135,5	164,0
		Niveau der Anfangsgrundgehälter von 1961 (Struktureffekt)			
		1961	1963	1965	1966
Volks- und Sonderschulen	absolut	583	583	707	704
	Index =	100	100	121,3	120,8
Realschulen	absolut	651	656	753	760
	Index =	100	100,8	115,7	116,7
Gymnasien	absolut	870	872	872	898
	Index =	100	100,2	100,2	103,2
Berufsbildende Schulen ^a	absolut	622	624	716	826
	Index =	100	100,3	115,1	132,8

^a Berufsschulen, Berufsaufbauschulen, Berufsfachschulen und Fachschulen.

Quellen: Zusammengestellt nach Haushaltsplänen und Besoldungsordnungen des Freistaates Bayern der jeweiligen Jahre.

Übersicht 8: Finanzierung der öffentlichen Investitionen für Schulen in Bayern im Zeitraum von 1955 bis 1964 (in Mill. DM)

Schulart	Staat und Gemeinden/Gv		Gemeinden/Gv		
	Bauten	Gesamtinvestitionen	Deckung durch		
			Schuldenaufnahme	Staatszuweisungen	
Volks- und Sonderschulen	1.301	1.466	1.463	673	215
Realschulen	92	113	113	44	13
Gymnasien	287	340	206	102	25
Berufs- und Berufsaufbauschulen	199	244	244	98	40
Berufsfachschulen	7	9	9	5	0
Fach- und Ingenieurschulen	109	139	89	27	22
Sonstiges Schulwesen	2	12	11	0	0
Schulen insgesamt	1.997	2.323	2.135	949^a	315

^a Darunter: 50 Mill. DM vom Staat, 13 Mill. DM von Gemeinden/Gv, 31 Mill. DM innere Darlehen. Demgegenüber Tilgung: 226 Mill. DM, etwa 80 Mill. DM gedeckt durch Verrentungszuschüsse des Staates.

Quelle: Rohland, H.: "Ausgaben von Staat und Gemeinden/Gv für die Schulen in Bayern"; in: Bayerisches Statistisches Landesamt: Bayern in Zahlen, 1966, H. 3, S. 334-339, hier besonders S. 338, Übersicht 4.

Übersicht 9: Allgemeine Finanzmittel des Landes und der Gemeinden/Gv 1962-1964 (in Mill. DM)

Einnahmen / Ausgaben	Land			Gemeinden/Gv		
	1962	1963	1964	1962	1963	1964
<u>Steuereinnahmen</u>	4.116,6	4.333,5	4.667,0	1.688,1	1.770,6	1.909,0
<u>Allgemeine Finanzausweisungen</u>						
Einnahmen:						
Länder - Finanzausgleich	209,2	205,0	223,8	.	.	.
Kommunen - Finanzausgleich	.	.	.	407,0	473,6	569,1
Sonstige	.	.	.	3,0	3,1	3,4
Insgesamt	209,2	205,0	223,8	410,0	476,7	572,5
Ausgaben:						
Bundeshilfe	159,4	.	.	.	.	.
Kommunen - Finanzausgleich	406,1	473,6	565,4	.	0	.
Sonstige	1,6	1,4	1,4	0	0,1	0,2
Insgesamt	567,1	475,0	566,8	0	0,1	0,2
Saldo	- 357,9	- 270,0	- 343,0	410,0	476,6	572,3
<u>Allgemeine Umlagen</u>						
Einnahmen:						
Landesschulumlage	28,4	32,8	34,1	.	.	.
Bezirksumlage ^a	.	.	.	138,2	157,6	164,2
Kreisumlage	.	.	.	234,7	267,0	277,2
Ausgleichsbetrag G 13	.	.	.	0,5	1,1	0,6
Insgesamt	28,4	32,8	34,1	373,4	425,7	442,2
Ausgaben:						
Landesschulumlage	.	.	.	28,4	32,8	34,1
Bezirksumlage	.	.	.	138,2	157,6	164,2
Kreisumlage	.	.	.	231,2	264,9	275,1
Ausgleichsbetrag G 13	.	.	.	0	0,9	0,1
Insgesamt	.	.	.	397,8	456,2	473,4
Saldo	+ 28,4	+ 32,8	+ 34,1	24,5	30,5	31,2
<u>Übrige Finanzmittel</u>						
Lotterie	2,0	2,2	2,4	.	.	.
Spielbanken (netto)	11,2	12,6	13,7	.	.	.
Toto	1,1	2,0	3,3	.	.	.
Zahlenlotto	37,6	50,6	43,4	.	.	.
Verwaltungskostenzuschuß	.	.	.	.	.	.
Bundesbahn und Post	.	.	.	2,2	2,1	2,1
Übrige (netto) ^a	.	.	.	11,4	10,0	9,5
Insgesamt	51,9	67,4	62,8	13,6	12,2	11,7

^a Entfällt etwa zu gleichen Teilen auf kreisfreie Städte und Landkreise.

Quelle: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, LI 1-j/64 und LI 2-j/64: Staatliche und kommunale Finanzen Bayerns im Rechnungsjahr 1964, München 1966, S. 46 f.

Übersicht 10: Steuereinnahmen der Gemeinden und Landkreise in Bayern 1950, 1956, 1962 und 1965 nach Regierungsbezirken (in Mill. DM) und jeweilige Anteile der Realsteuern

Gebiet	1950			1956			1962			1965		
	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)	Steuern (Mill. DM)	davon Realsteuern (%)
Oberbayern	119,4	87,1	287,4	87,3	629,0	736,1	90,6	736,1	90,6	736,1	90,6	
Niederbayern	31,7	91,5	54,9	92,9	101,9	125,5	93,2	125,5	94,0	125,5	94,0	
Oberpfalz	27,1	92,3	55,8	91,4	107,0	138,5	93,5	138,5	94,6	138,5	94,6	
Oberfranken	42,6	91,5	86,7	92,3	154,7	178,5	94,4	178,5	94,7	178,5	94,7	
Mittelfranken	54,6	89,7	147,1	91,8	273,4	312,7	93,6	312,7	98,7	312,7	98,7	
Unterfranken	37,5	90,7	86,9	92,2	159,1	192,3	93,0	192,3	93,1	192,3	93,1	
Schwaben	54,4	90,1	122,8	90,4	245,5	287,5	92,9	287,5	92,9	287,5	92,9	
Bayern	367,4	89,5	843,6	90,1	1.670,6	1.971,1	92,3	1.971,1	92,5	1.971,1	92,5	

Quelle: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, AL I 2-j/65 und AL II 1-j/65: Steueraufkommen in Bayern 1965, München 1966, S. 4 und 6.

Übersicht 11: Art der Schulden und Schuldendienst für Schulen der Verbände mit kommunalen Aufgaben am 31. 12. 1965 in Bayern (in 1.000 DM)

Aufgabenbereich	davon		Neuschulden					Schuldendienst		
	Schulden insgesamt	Alt-schulden	Neu-schulden	Kassen-kredite	aus Kredit-marktmitteln	davon Staats-zuschüsse, -darlehen	aus öffent-lichen Son-dermitteln	bei Gebiets-körperschaf-ten	insgesamt	davon von Dritten ge-tragen oder ersetzt ^a
Schulen	117.067	5	116.994	127	106.998	.	2.389	7.549	10.308	1.908
davon										
Volksschulen	91.082	2	90.973	106	82.700	.	1.549	6.724	7.708	1.589
Realschulen	2.938	.	2.938	.	2.906	.	.	32	170	30
Gymnasien	1.759	.	1.759	.	1.622	.	.	137	264	55
Landwirtschaft-liche Berufs-schulen	3.597	.	3.597	.	3.432	.	30	136	358	25
Sonstige Berufs-schulen	12.165	.	12.145	20	11.013	.	808	324	1.225	155
Landwirtschaft-liche Fachschu-len	470	3	467	.	402	.	.	64	165	.
Landschulheime	5.055	.	5.055	.	4.922	.	2	131	419	54

^a Staat, Gemeinden/Gv usw.

Quelle: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, LI 4-j/65: Die Schulden von Land, Gemeinden/Gv und Verbänden mit kommunalen Aufgaben am 31. 12. 1965, München 1966, Tabelle 8, S. 14 f.

Übersicht 12: Zuweisungen von Land und Bund an Gemeinden/Gv in Bayern nach Gebietskörperschaften 1950, 1956, 1962 und 1964 (in DM/Einwohner)

Gebietskörperschaft	Rechnungsjahr	Allgemeine Finanzzuweisungen ^a		Verwaltungszweiggebundene Zuweisungen ^b		Zuweisungen insgesamt	
		DM/Einwohner	% von 7	DM/Einwohner	% von 7	DM/Einwohner	DM/Einwohner
1	2	3	4	5	6	7	7
Kreisfreie Städte	1950	22,77 ^c	51,5	19,45	48,5	44,22	
	1956	10,67	20,9	40,39	79,1	51,06	
	1962	17,40	20,6	66,87	79,4	84,28	
	1964	19,67	16,5	99,21	83,5	118,88	
Kreisangehörige Gemeinden	1950	5,74	62,4	3,46	37,6	9,20	
	1956	7,80	48,4	8,34	51,6	16,13	
	1962	30,82	46,4	35,56	53,6	66,38	
	1964	44,27	39,0	69,23	61,0	113,50	
Landkreise	1950	6,79	40,6	9,91	59,4	16,70	
	1956	10,29	29,2	24,88	70,8	35,17	
	1962	25,17	58,9	17,50	41,1	42,67	
	1964	33,97	55,5	27,19	44,5	61,16	
Bezirke	1950	-0,08	8,0	1,11	107,0	1,03	
	1956	.	.	3,03	100,0	3,03	
	1962	.	.	2,87	100,0	2,87	
	1964	.	.	3,25	100,0	3,25	
Gemeinden/Gv insgesamt	1950	15,57	48,8	16,34	51,2	31,91	
	1956	15,56	28,7	38,69	71,3	54,25	
	1962	42,40	41,1	60,79	58,9	103,19	
	1964	57,67	36,4	100,65	63,6	158,32	

^a Landes- und Bundesmittel.

^b Landes- und Bundesmittel, ^c Einschließlich Grundteuerausfallvergütung und Beihilfen für Trümmerbeseitigung (in den folgenden Jahren geringfügig bzw. weggefallen).

Quelle: Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistische Berichte, L I 1-j/64 und L I 2-j/64; Staatliche und kommunale Finanzen Bayerns im Rechnungsjahr 1964, München 1966, Übersicht 19, S. 75.

Übersicht 13: Bundes- und Staatszuschüsse für Schulen

	Volksschulen	Realschulen und Gymnasien	Berufs- und Berufsaufbauschulen	Berufsfach- und Fachschulen
A. <u>Bund</u>				
1. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen	<p>I. Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen zum Schulhausbau</p> <p>II. Beihilfen zur Einrichtung</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zonenrandgebiet 2. Dringlichkeit 3. Bedürftigkeit 	ditto		
2. Bundesverteidigungsministerium	<p>Darlehen (3 % Zins, 3 % Tilgung höchstens) und Zuschüsse bis etwa 30 % der Gesamtkosten</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Folgeeinrichtung aus Anlaß der Errichtung militärischer Bauten 2. Unzumutbare Zusatzbelastung für die betreffende Gemeinde 			
3. Bundesministerium für Wirtschaft			<p>"Regionales Förderungsprogramm" - Beihilfen für Neu- und Erweiterungsbauten sowie Errichtung von Schulen in Form von Darlehen (grundsätzlich) oder Zuschüssen</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sanierungs- oder Zonenrandgebiet 2. Dringlichkeit 3. Bedürftigkeit <p>(Spitzenausgleich! Mindest gleich hoher Zuschuß vom Land)</p>	

- I. Beihilfen für Ausbau und Einrichtung von Fachschulen der Land- und ländlichen Hauswirtschaft, des Gartenbaus und der Forstwirtschaft
 - II. Ausbildungsbeihilfen beim Besuch der entsprechenden Fachschulen bis 50 % der Kosten
- Voraussetzung:
Bedürftigkeit

4. "Grüner Plan"
(über Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

<p><u>B. Land</u></p> <p>I. Zuschüsse und Schulddienstbeihilfen nach Art. 10 FAG für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten bis zu 30 % der beihilfefähigen Kosten (Zuschüsse meist nur für besonders finanzschwache Gemeinden)^a</p> <p><u>Voraussetzungen:</u> 1. Nachweis, daß Restfinanzierung gesichert 2. Schulaufsichtliche Genehmigung</p> <p>II. Schulddienstbeihilfen für Darlehen, die von Gemeinen/Gv für Schulbau aufgenommen wurden a) Zinszuschüsse oder b) Zins- und Tilgungszuschüsse bis zur Höhe der betreffenden jährlichen Schuldendienstleistung</p> <p><u>Voraussetzungen: s. I.</u></p>	<p>ditto</p> <p>ditto</p> <p>ditto</p>	<p>ditto</p> <p>ditto</p> <p>ditto</p>	<p>ditto</p> <p>ditto</p> <p>ditto</p>	<p>ditto</p> <p>ditto</p> <p>ditto</p>	<p>ditto</p> <p>ditto</p> <p>ditto</p>
---	--	--	--	--	--

Fortsetzung Übersicht 13: Bundes- und Staatszuschüsse für Schulen

Volksschulen	Realschulen und Gymnasien	Berufs- und Berufsaufbauschulen	Berufsfach- und Fachschulen
<p>III. Zuschüsse und Darlehen aus dem "Bayerischen Grenzhilfeprogramm" für Bau und Einrichtung (Ergänzung zu A 1)</p> <p>Voraussetzungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zonenrandgebiet 2. Dringlichkeit 3. Bedürftigkeit (nur Spitzenfinanzierung) 	<p>ditto</p> <p style="text-align: right;">→</p>		
	<p>IV. Lehrpersonalzuschuß (60 % des durchschnittlichen Personalaufwandes pro Klasse)</p>	<p>Lehrpersonalzuschuß an Träger nichtlandwirtschaftlicher Berufsschulen (70 % des durchschnittlichen Personalaufwandes pro Klasse)</p>	<p>ditto</p> <p style="text-align: right;">→</p>
	<p>V. Freiwillige Zuschüsse zum Betrieb (ohne Antrag)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nach verfügbaren Mitteln 2. nach Schülerzahl 3. nach Bedürftigkeit 	<p>Bereitstellung staatlich besol-deter Lehrer für landwirtschaftliche Schulen</p>	

C. Bezirke

Zuschüsse und/oder Darlehen zur Aufbringung des Volksschulbedarfs durch Gemeinden/Gv

Voraussetzung:
Bedürftigkeit des (der) Antragsteller(s)

(Stellungnahme

- bei kreisangehörigen Gemeinden: des Landratsamtes und des Bezirksschulamtes;
- bei kreisfreien Städten: des Stadtschulamtes)

^a Teilweise Abgeltung von Schullasten in Schlüsselzuweisungen (Art. 1 FAG) durch Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur (Kinderreichtum) bei der Bestimmung der Ausgangsmeßzahl.

Quelle: Gruber, B. und Kiefl, J.: Bundes- und Staatszuschüsse für gemeindliche Aufgaben, 2. Aufl., München 1962, S. 14 - 26.

Übersicht 14: Zuweisungen der Gebietskörperschaften zu den kommunalen Gesamtausgaben für Schulen^a in Bayern 1950, 1957, 1962, 1964 und 1965 (in 1.000 DM)

Schulart	Gebietskörperschaften	1950	1957	1962	1964	1965
Volks- und Sonderschulen	Kreisfreie Städte	10	31	23	40	114
	Landkreise	233	1.244	4.473	6.691	7.212
	Bezirke	1.713	2.407	2.809	3.069	3.127
	Land (Bund)	5.414	9.791	40.539	78.247	79.842
Realschulen	Kreisfreie Städte	0	0	0	0	1
	Landkreise	80	249	779	1.597	2.304
	Bezirke	0	39	0	0	0
	Land (Bund)	506	1.556	4.943	13.929	17.925
Gymnasien	Kreisfreie Städte	0	200	41	36	36
	Landkreise	197	683	3.095	2.252	2.338
	Bezirke	17	155	112	120	115
	Land (Bund)	5.441	8.210	11.637	29.442	33.648
Berufsschulen	Kreisfreie Städte	13	366	363	750	933
	Landkreise	916	1.595	1.616	1.964	2.355
	Bezirke	336	119	85	95	96
	Land (Bund)	2.084	17.053	34.613	41.665	47.974
Berufsfach- und Fachschulen	Kreisfreie Städte	90	109	1.636	26	293
	Landkreise	171	144	181	174	217
	Bezirke	103	143	293	264	257
	Land (Bund)	3.273	2.905	5.940	13.077	14.730

^a Ohne geringfügige Zuweisungen für Schulverwaltung, sonstiges Schulwesen und nicht aufgeteilte Ausgaben.

Quelle: Zusammengestellt vom Bayerischen Städteverband nach unveröffentlichten Daten des Bayerischen Statistischen Landesamtes.

Literaturverzeichnis¹

- Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 399-426
- Ders. und Oberhauser, A.: Die Entwicklung des Sozialprodukts und des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Stuttgart 1967
- Albert, H.: "Wertfreiheit als methodisches Prinzip - Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft"; in: Topitsch, E. (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln, Berlin 1966, S. 181-210
- Anderson, C. und Bowman, M. J.: "Theoretical Considerations in Educational Planning"; in: Adams, D. (Hrsg.): Educational Planning, Syracuse, N.Y., 1964, S. 4-45
- Andic, S. und Veverka, J.: "The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 23, 1964, S. 169-278
- Bayerischer Landtag: Stenographische Berichte,
1. Periode, 138. Sitzung am 18. 1. 1950;
1. Periode, 145. Sitzung am 15. 2. 1950;
5. Periode, 108. Sitzung am 18. 10. 1966
- Bayerischer Philologenverband: Die Gymnasien in Bayern 1963-1965, Ingolstadt o.J.
- Bayerischer Städteverband: Die Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, München 1966
- Ders.: Zahlen und Informationen zur Finanzlage der bayerischen Städte und Gemeinden, München 1966
- Bayerisches Statistisches Landesamt: Bayern in Zahlen, 1966, H. 3
- Dass.: Die Entwicklung des bayerischen Schulwesens von 1945/46 bis 1959/60, Beiträge zur Statistik Bayerns, H. 216, München o.J.

¹ Zeitungen und zeitungähnliche Publikationen, Gesetze und Verordnungen sind aus technischen Gründen gesondert nachgewiesen (vgl. S. 145 f.).

- Dass.: Statistische Berichte, AL I 2-j/65 und AL II 1-j/65: Steueraufkommen in Bayern 1965, München 1966;
B I 1-j/65: Die Allgemeinbildenden Schulen in Bayern 1965/66 (Nr. 199: Realschulen, Nr. 200: Gymnasien), München 1966;
B I 2-j/65, Nr. 202: Die Berufsbildenden Schulen, München 1966;
L I 1-j/64 und L I 2-j/64: Staatliche und kommunale Finanzen Bayerns im Rechnungsjahr 1964, München 1966;
L I 4-j/65: Die Schulden von Land, Gemeinden/Gv und Verbänden mit kommunalen Aufgaben am 31. 12. 1965, München 1966
- Dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1955, München 1958
- Dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1958, München 1961
- Dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1961, München 1964
- Dass.: Statistisches Jahrbuch Bayern 1964, München 1964
- Dass.: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1954, München 1955
- Dass.: Statistisches Taschenbuch für Bayern 1957, München 1958
- Beeby, C. E.: Planning and the Educational Administrator, Paris 1967
- Bertram, J.: "Die Planung und der Prozeß der wechselseitigen Abstimmung von Staats- und Kommunalpolitik"; in: Politische Vierteljahresschrift, 7. Jg., S. 377-391
- Bicanic, R.: "Planer und Politiker"; in: Der Staat, Bd. 6, 1967, S. 16-47
- Bickel, W.: "Der Finanzausgleich"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. völlig neubearbeitete Aufl., Tübingen 1956, S. 730-788
- Boulding, K.: "Die Parameter der Politik"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 362-373
- Burkhead, J.: State and Local Taxes for Public Education, 2. Aufl., Syracuse, N.Y., 1963
- Couffignal, L.: Kybernetische Grundbegriffe, Baden-Baden 1962
- Deutsch, K. W.: The Nerves of Government, New York 1966
- Deutscher Bundestag: 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 480

- Downs, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1957
- Edding, F.: "Bildungsforschung als Grundlage der Bildungsplanung"; in: Bildungsplanung und Bildungsökonomie, Schriften des Hochschulverbandes, H. 16, Göttingen 1964, S. 45-69
- Eide, K.: "Organization of Educational Planning"; in: Adams, D. (Hrsg.): Educational Planning, Syracuse, N.Y., 1964, S. 67-81
- Ellwein, T.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
- Eschenburg, T.: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. 2: Kritische Betrachtungen 1961 bis 1965, München 1966
- Fayol, H.: Administration industrielle et générale, Paris 1917
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln: Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik, Köln, Opladen 1960
- Fischer-Menshausen, H.: "Die Modernisierung des bundesstaatlichen Finanzsystems"; in: Finanzreform - Staatsreform, Berichte und Abhandlungen der Friedrich-Naumann-Stiftung, H. 9, 1967, S. 19-41
- Flechtner, H.-J.: Grundbegriffe der Kybernetik, 2. Aufl., Stuttgart 1967
- Frank, M. und Roselle, E.: "Finances Publiques et Education"; in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): Finances Publiques et Education, Congrès de Paris, September 1965, XXIe Session, New York, Paris, Saarbrücken 1966, S. 1-120
- Giere, G.: "Kommunales Schuldenwesen"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 186-227
- Gordon, T. J. und Helmer, O.: Report on a Long-Range Forecasting Study, o.O. 1964
- Gruber, B. und Kiefl, J.: Bundes- und Staatszuschüsse für gemeindliche Aufgaben, 2. Aufl., München 1962
- Habermas, J.: "Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'?" in: Merkur, 22. Jg., 1968, S. 591-611

- Hacker, H.: "Finanzausgleich"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 395-453
- Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 72-91
- Hamm-Brücher, H.: Aufbruch ins Jahr 2000, Hamburg 1967
- Heckel, H.: Schulrecht und Schulpolitik, Neuwied, Berlin 1967
- Ders.: "Schulverwaltung"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1957, S. 110-164
- Ders.: Die Städte und ihre Schulen, Stuttgart 1959
- Ders. und Seipp, P.: Schulrechtskunde, 3. neubearbeitete Aufl., Neuwied, Berlin 1965
- Herrmann, D. L.: "Der Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Gemeinden der Bundesrepublik"; in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 1967, S. 77-104
- Hettlage, K. M.: "Die Gemeinden in der Finanzverfassung"; in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 3. Jg., 1964, S. 1-24
- Ders.: "Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 14, 1953/54, S. 405-481
- Hirsch, J.: "Regierungsorganisation und Haushaltsplanung"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 432-437
- Huber, L.: Investition in Bildung, Haushaltsrede 1967 des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus, München 1967
- Hüfner, K. und Naumann, J.: "Bildungsplanung - kritisch betrachtet"; in: WWI-Mitteilungen, Bd. 20, 1967, S. 204-208
- International Institute for Educational Planning (UNESCO): Educational Planning: An Inventory of Major Research Needs, Paris 1965
- Jochimsen, R.: Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966
- Kade, G.: "Planung als Instrument der Entscheidungsvorbereitung und des Mitteleinsatzes im privatwirtschaftlichen Bereich"; in: Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Internationales Seminar über Bildungsplanung, Berlin, 19. bis 28. Oktober 1966, Berlin 1967, S. 10-28

- Kaiser, J.: "Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung"; in: Kaiser, J. (Hrsg.): Planung I - Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, S. 1-34
- Kölble, J.: "Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 17-38
- Köttgen, A.: Die Gemeinden und der Bundesgesetzgeber, Stuttgart 1957
- Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966
- Lang, E.: Staat und Kybernetik - Programme zu einer Lehre vom Staat als Regelkreis, Salzburg, München 1966
- Lenk, K.: "Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion in der Bundesrepublik"; in: Politische Vierteljahresschrift, 7. Jg., 1966, S. 364-376
- Littmann, K.: "Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 367-381
- Löffler, E.: "Der Aufbau des öffentlichen Schulwesens in Deutschland"; in: Das deutsche Schulwesen, Jg. 1930/32, S. 28-77
- Loschelder, W.: Grundgedanken der Finanzreform, Göttingen 1966
- Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
- March, M. S.: "Allocation of Resources to Education"; in: Harris, S. (Hrsg.): Education and Public Policy, Berkeley, Calif., 1965, S. 283-286
- Mayntz, R.: Soziologie der Organisation, Hamburg 1963
- Morphet, E. L., Johns, R. L. und Reller T. L.: Educational Administration - Concepts, Practices and Issues, Englewood Cliffs, N.J., 1964
- Morstein Marx, F.: "Regierungsprogramm und Haushaltsplan in vergleichender Sicht"; in: Politische Vierteljahresschrift, 6. Jg., 1965, S. 442-464
- Musgrave, R. A.: Finanztheorie, Tübingen 1966

- Ders.: Provision for Social Goods, unveröffentlichtes Manuskript, Biaritz 1966
- Ders.: "Theorie der öffentlichen Schuld"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 2. völlig neubearbeitete Aufl., Tübingen 1958, S. 68-137
- Mushkin, S. J.: "Barriers to a System of Federal Grants-in-Aid"; in: National Tax Journal, Bd. 13, 1960, S. 193-218
- Narr, W.-D.: "Systemzwang als neue Kategorie in Wissenschaft und Politik"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 400-412
- Nawiasky, H.: Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. neubearbeitete Aufl., München 1964
- Neumark, F.: "Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft"; in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Berlin 1967, S. 173-205
- Ders.: "Probleme und Aspekte einer Finanzreform"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 7-16
- Ders.: "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung"; in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 554-605
- Noah, H. J.: Financing Soviet Schools, New York 1966
- Nußbaumer, A.: "Wirtschaftliche Aspekte der Planung am Beispiel der Haushaltsplanung"; in: Zeitschrift für Politik, N.F., Bd. 13, 1966, S. 162-171
- OECD: System Analysis and Operational Research in Educational Planning, hektographierte Drucksache, STP(67)14, Paris 1967
- Oettle, K.: "Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 121-147
- Peacock, A. T. und Wiseman, J.: "Economic Growth and the Principles of Educational Finance in Developed Countries"; in: Reifman, L. (Hrsg.): Financing of Education for Economic Growth, Paris 1966, S. 89-101
- Dies.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton, N.J., 1961

- Peston, M.: "The Theory of Spillovers and its Connection with Education"; in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): Finances Publiques et Education, Congrès de Paris, September 1965, XXIe Session, New York, Paris, Saarbrücken 1966, S. 184-199
- Picht, G.: Prognose, Utopie, Planung, Stuttgart 1967
- Poignant, R.: Financement des dépenses d'enseignement, Paris 1966
- Preuß, U. K.: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen - Untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen, Stuttgart 1969
- Ders.: "Wissenschaftspolitik und Planung"; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 11, 1966, S. 59-74
- Ritschl, H.: Theorie der Staatswissenschaft und der Besteuerung, Bonn, Leipzig 1925
- Sattler, H.: "Gemeindliche Finanzverfassung"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 1-30
- Schiefer, J.: "Die einzelnen Gemeindesteuern"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 308-345
- Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1965-1970, Stuttgart 1967
- Schmölders, G.: "Kommunale Finanzpolitik III"; in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 31-74
- Schreml, A. und Dietl, J.: Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenzen, 3. Aufl., München 1965
- Senf, P.: "Financial Implications of the Expansion, by 1970, of Public and Educational Expenditures in Five Countries of the European Economic Community"; in: Reifman, L. (Hrsg.): Financing of Education for Economic Growth, Paris 1966, S. 337-367
- Senghaas, D.: "Sozialkybernetik und Herrschaft"; in: Atomzeitalter, 1967, S. 386-399
- Simon, A.: Das Verwaltungshandeln, Stuttgart 1955

Spaniol, O.: Das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen auf dem Gebiet des Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Marburg 1960

Statistisches Bundesamt: Aufgaben- und Lastenverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens, Ergebnisse der Finanzstatistik 1952-1957, Stuttgart 1959

Dass.: Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, I. Haushaltspläne 1966, Stuttgart, Mainz 1967; II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft, a) 1959-1962, Stuttgart, Mainz 1964, und b) 1964, Stuttgart, Mainz 1967; Reihe 5, Sonderbeiträge der Finanzstatistik, Staatliche und kommunale Ausgaben für Schulen, 1957-1962, Stuttgart, Mainz 1965

Steinbuch, K.: Automat und Mensch, 3. neubearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1965

Timm, H.: "Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 21, 1961, S. 201-247

Vialon, F. K.: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1959

Wagner, A.: Finanzwissenschaft, I. Teil, 3. Aufl., Leipzig, Heidelberg 1883

Ders.: Grundlagen der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig 1892

Weinberger, B.: "Das quantitative Problem der Gemeindefinanzreform"; in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 71-109

Weisbrod, B. A.: External Benefits of Public Education, Princeton, N.J., 1964

Widmaier, H. P. und Mitarbeiter: Bildung und Wirtschaftswachstum - Eine Modellstudie zur Bildungsplanung im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg, Villingen 1966

Wiener, N.: Kybernetik, Düsseldorf, Wien 1963

Zimmermann, H.: "Der letzte 'klassische' Deckungsgrundsatz"; in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24, 1965, S. 70-83

Zirngibl, H.: "Bayerns Hilferuf: Befreit uns von der Kulturhoheit"; in: Die Bayerische Schule, 20. Jg., 1967, S. 265-266

Zundel, R.: "Wer plant die Planung in Bonn?"; in: Die Zeit vom 10. 11. 1967

Zeitungen

- Aalener Volkszeitung vom 13. 1. 1968
- Bayerische Staatszeitung vom 6. 10. 1967
- Die Bayerische Schule, 20. Jg., 1967
- Erlanger Tageblatt vom 25. 11. 1967
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 9. 1967
- Handelsblatt Nr. 41 vom 27. 2. 1967; Nr. 100 vom 29. 5. 1967; Nr. 112 vom 14. 6. 1967; Nr. 139 vom 21./22. 7. 1967
- Informationsbrief des Bayerischen Städtetages, Nr. 6, 1964; Nr. 11, 1965; Nr. 6, 1967; Nr. 1, 1968
- Kieler Nachrichten vom 21. 10. 1967
- Main-Post vom 19. 1. 1968
- Nachrichten des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 12. 1. 1968
- Roth-Hilpoltsteiner Volkszeitung vom 23. 1. 1968

Gesetze und Verordnungen

- Baierisches Edikt über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 17. 5. 1818
- Entschliebung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 12. 10. 1965, Nr. VIII 109 246
- Gesetz über Berufsschulen und Berufsaufbauschulen vom 16. 7. 1960 (Bayern)
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 6. 1966 mit Durchführungsverordnung (Finanzausgleichsgesetz)
- Gesetz über die Errichtung und den Betrieb von Sonderschulen vom 25. 6. 1965 (Bayern)

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 24. 5. 1949

Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (Weimarer
Verfassung)

Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. 12. 1946

Volksschulgesetz vom 17. 11. 1966 (Bayern)